This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Acerca de este libro

Esta es una copia digital de un libro que, durante generaciones, se ha conservado en las estanterías de una biblioteca, hasta que Google ha decidido escanearlo como parte de un proyecto que pretende que sea posible descubrir en línea libros de todo el mundo.

Ha sobrevivido tantos años como para que los derechos de autor hayan expirado y el libro pase a ser de dominio público. El que un libro sea de dominio público significa que nunca ha estado protegido por derechos de autor, o bien que el período legal de estos derechos ya ha expirado. Es posible que una misma obra sea de dominio público en unos países y, sin embargo, no lo sea en otros. Los libros de dominio público son nuestras puertas hacia el pasado, suponen un patrimonio histórico, cultural y de conocimientos que, a menudo, resulta difícil de descubrir.

Todas las anotaciones, marcas y otras señales en los márgenes que estén presentes en el volumen original aparecerán también en este archivo como testimonio del largo viaje que el libro ha recorrido desde el editor hasta la biblioteca y, finalmente, hasta usted.

Normas de uso

Google se enorgullece de poder colaborar con distintas bibliotecas para digitalizar los materiales de dominio público a fin de hacerlos accesibles a todo el mundo. Los libros de dominio público son patrimonio de todos, nosotros somos sus humildes guardianes. No obstante, se trata de un trabajo caro. Por este motivo, y para poder ofrecer este recurso, hemos tomado medidas para evitar que se produzca un abuso por parte de terceros con fines comerciales, y hemos incluido restricciones técnicas sobre las solicitudes automatizadas.

Asimismo, le pedimos que:

+ *Haga un uso exclusivamente no comercial de estos archivos* Hemos diseñado la Búsqueda de libros de Google para el uso de particulares; como tal, le pedimos que utilice estos archivos con fines personales, y no comerciales.

+ *No envíe solicitudes automatizadas* Por favor, no envíe solicitudes automatizadas de ningún tipo al sistema de Google. Si está llevando a cabo una investigación sobre traducción automática, reconocimiento óptico de caracteres u otros campos para los que resulte útil disfrutar de acceso a una gran cantidad de texto, por favor, envíenos un mensaje. Fomentamos el uso de materiales de dominio público con estos propósitos y seguro que podremos ayudarle.

+ *Conserve la atribución* La filigrana de Google que verá en todos los archivos es fundamental para informar a los usuarios sobre este proyecto y ayudarles a encontrar materiales adicionales en la Búsqueda de libros de Google. Por favor, no la elimine.

+ *Manténgase siempre dentro de la legalidad* Sea cual sea el uso que haga de estos materiales, recuerde que es responsable de asegurarse de que todo lo que hace es legal. No dé por sentado que, por el hecho de que una obra se considere de dominio público para los usuarios de los Estados Unidos, lo será también para los usuarios de otros países. La legislación sobre derechos de autor varía de un país a otro, y no podemos facilitar información sobre si está permitido un uso específico de algún libro. Por favor, no suponga que la aparición de un libro en nuestro programa significa que se puede utilizar de igual manera en todo el mundo. La responsabilidad ante la infracción de los derechos de autor puede ser muy grave.

Acerca de la Búsqueda de libros de Google

El objetivo de Google consiste en organizar información procedente de todo el mundo y hacerla accesible y útil de forma universal. El programa de Búsqueda de libros de Google ayuda a los lectores a descubrir los libros de todo el mundo a la vez que ayuda a autores y editores a llegar a nuevas audiencias. Podrá realizar búsquedas en el texto completo de este libro en la web, en la página `http://books.google.com`

SA 9144.3

Harvard College Library

FROM THE FUND

FOR A

PROFESSORSHIP OF
LATIN-AMERICAN HISTORY AND
ECONOMICS

ESTABLISHED 1913

CUESTIONES

DE

LEGISLACION POLÍTICA

Y

CONSTITUCIONAL

OBRAS

DE

JUSTINO J. DE ARÉCHAGA

La Libertad Política—1 tomo en 8.º (agotada).
El Poder Legislativo—2 tomos en 8.º (agotado el 1.º).

Código Civil, anotado y concordado	$ 2.00
Código de Comercio, anotado	» 2.00
Código de Procedimiento Civil, anotado . . .	» 1.80
Códigos Penal y de Procedimiento Criminal, anotados	» 1.50
Código Rural, anotado	» 1.50
Código Militar, idem	» 1.50
Código de Minería.	» 1.00
Leyes Usuales—1 tomo en 8.º	» 3.00
Cuestiones de Legislacion Política y Constitucional—1 tomo en 8.º	» 2.00

CUESTIONES

DE

LEGISLACION POLÍTICA

Y

CONSTITUCIONAL

POR

JUSTINO J. DE ARÉCHAGA

MONTEVIDEO

A. BARREIRO Y RAMOS, EDITOR

355—CALLE 25 DE MAYO—355

1899

5A9166.3
HARVARD COLLEGE LIBRARY
DEC 24 1915
LATIN-AMERICAN-
PROFESSORSHIP FUND.

IMPRENTA «EL SIGLO ILUSTRADO», CALLE 18 DE JULIO 23.

PREFACIO

Reuniendo varios discursos parlamentarios y algunos estudios que he publicado en revistas y periódicos, formo el presente volúmen, en el que encontrará el lector dilucidadas interesantes cuestiones de legislacion política y constitucional.

Como he dedicado los mejores años de mi vida al estudio de las ciencias morales y políticas y á su enseñanza en la cátedra universitaria, no puedo sustraerme á esa tendencia, inherente á todos los que concentran su actividad intelectual en la investigacion científica y en el profesorado, á transmitir á los demás los resultados de sus esfuerzos, sus ideas, sus principios, sus convicciones.

Casi todas las cuestiones que trato en este libro no tienen un interés puramente científico ó teórico. Ellas se refieren á puntos de legislacion positiva que han sido discutidos y resueltos por las Cámaras de nuestro país, pero que han recibido soluciones contrarias,

en mi concepto, á la verdad, á la justicia y al interés nacional.

Hay, por consiguiente, real y positiva utilidad en no abandonarlas, en mantener siempre abierto el debate á su respecto, en llamar sobre ellas la atencion de nuestros legisladores, para tratar de conseguir que, estudiadas nuevamente, sean resueltas con acierto. Y ese es el propósito que persigo con la publicacion de este volúmen.

Tengo profunda fe en el poder de las ideas, y no es para mí vana frase de retórico, sino una verdad perfecta, el dicho, ya vulgar, de que son ellas las que gobiernan el mundo. Por eso, lucho sin descanso por el triunfo de todas las que constituyen mi credo; y vencido en los debates parlamentarios que he mantenido en su defensa, recurro al libro para continuarlos, en la esperanza de verlas algún día encarnadas en nuestras instituciones y en el funcionamiento regular de nuestros Poderes Públicos.

Debo hacer una prevencion, antes de terminar este brevísimo prefacio. Todos los discursos parlamentarios que incorporo á este volúmen han sido realmente *improvisados* en el seno de las Cámaras en que los he pronunciado. Jamás he tomado parte en un debate parlamentario sin estudiar previamente el asunto en discusion; pero nunca he escrito mis discursos, nunca he meditado y preparado de antemano su forma; ella ha

surgido, natural y espontánea, en el momento mismo de la discusion.

Sirva esto de excusa á los graves defectos que seguramente tendrán esos discursos, considerados como piezas oratorias, como obras de arte literario; y téngase en cuenta, para juzgarlos con benevolencia, que no es en ese carácter que los publico, sino como simples estudios sobre puntos de legislacion política y constitucional.

Montevideo, Agosto 25 de 1899.

JUSTINO J. DE ARÉCHAGA.

CAPÍTULO I

Los actos del Poder Ejecutivo y los Tribunales de Justicia

Cuando el Poder Ejecutivo, ejerciendo sus funciones de Administracion ó de Gobierno, desconoce ó ataca alguno de los derechos que la ley acuerda á un habitante del país, ¿ante qué autoridad pública podrá éste reclamar la reparacion de esa injusticia? ¿Ante el Poder Legislativo? ¿Ante el Poder Judicial?

Esta interesante cuestion constitucional fué extensamente debatida en varias sesiones de la Cámara de Representantes, celebradas en el mes de Abril de 1897. El Teniente Coronel don Juan Rodríguez, considerando que el Poder Ejecutivo procedió injustamente al negarle el *retiro* que había solicitado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 485 del Código Militar, se presentó á la Cámara de Representantes pretendiendo que el Poder Legislativo revocara esa resolucion del Presidente de la República y lo declarara con derecho al retiro del servicio militar, con goce del sueldo

íntegro que correspondía á su grado. Puesto este asunto á la consideracion de la Cámara, me opuse á las pretensiones del peticionario, sosteniendo, en breves palabras, que las Cámaras ninguna intervencion legítima y constitucional podían tener en él y que la cuestion promovida por el Teniente Coronel Rodríguez sólo podía ser resuelta por los Tribunales de Justicia. Varios Diputados hicieron entonces uso de la palabra defendiendo la opinion contraria, y fué replicando á sus observaciones que pronuncié los dos discursos siguientes:

Sr. Jimenez de Aréchaga—Señor Presidente:

Sostuve en la sesion anterior que el Poder Legislativo no tenía la facultad de erigirse en Tribunal de segunda instancia, ó de apelacion, para confirmar ó revocar las resoluciones que adoptase el Poder Ejecutivo, en uso de expresas facultades que le confiere el artículo 81 de la Constitucion, concediendo ó negando retiros y pensiones, y agregué que esa era atribucion privativa de los Tribunales de Justicia y que, de ejercerla nosotros en el seno de esta Asamblea, incurriríamos en un abuso de facultades, en un acto de despotismo legislativo.

El señor Diputado doctor Terra encuentra infundadas mis opiniones y, en apoyo de su tesis, acaba de extenderse en largas consideraciones de dos órdenes distintos. Ha tratado, en primer lugar, de demostrar

que la funcion de revisar los fallos ó los decretos del Poder Ejecutivo en esta materia no puede ser atribucion de los jueces; y después ha intentado demostrar también, aunque someramente, que esa es legítima funcion de las Cámaras Legislativas.

Creo que en ambas demostraciones ha fracasado completamente y que en manera alguna ha presentado un solo argumento legal, una sola razon, siquiera sea medianamente decisiva, para convencer á nadie de que mis opiniones y la mocion que hice en la sesion anterior no son justas y legales.

Yo lamento que el señor Diputado doctor Terra haya tratado este asunto en una forma tan doctrinal ó teórica, porque temo que, en fuerza de mi práctica de veintitantos años de catedrático, le dé á mi discurso una forma un tanto docente, que sería inconveniente en esta Asamblea. Trataré, sin embargo, de evitar en lo posible ese escollo.

El señor Diputado doctor Terra, en la primera parte de su peroracion, nos ha hablado extensamente de la Legislacion francesa y de la europea continental y de las teorías administrativas de los tratadistas de esos países con respecto á lo que se llama la jurisdiccion contencioso-administrativa; y su error consiste en esto: en que esa legislacion francesa y europea continental y esas teorías, eminentemente francesas también, las ha querido aplicar como preceptos legales en nuestro país, para resolver una cuestion práctica de legislacion.

Sin duda alguna que, si se abre una coleccion de leyes francesas, ó un tratado de Derecho Administrativo francés, se encontrará establecido en ellos este principio: que todo conflicto de derechos ó de intereses entre el Poder Público y un particular, en asuntos de carácter administrativo, escapa á la competencia de los Tribunales ordinarios de Justicia y está reservado su conocimiento á lo que allí se llama la jurisdiccion contencioso-administrativa, es decir, al Consejo de Estado, en las altas cuestiones, y en las de menor importancia á los Consejos de Prefectura, instituciones que, al mismo tiempo que elementos del Poder Ejecutivo ó Administrador, son autoridades judiciales con jurisdiccion especialísima en asuntos administrativos. Pero esa jurisdiccion contencioso-administrativa, que existe en la Europa continental, es absolutamente desconocida en Inglaterra, por ejemplo, y en los Estados Unidos. Allí, todo conflicto de derechos ó de intereses entre el Estado, desde la Corona hasta el último funcionario, y un súbdito inglés, ó un ciudadano norteamericano, está sometido exclusivamente á la jurisdiccion de los jueces ordinarios, desde el Juez de Paz hasta la más alta Corte de Justicia, y no hay absolutamente ningún caso en que pueda ser tachada de injusta ó irregular la conducta de un funcionario ejecutivo, en el que no tengan los ciudadanos el derecho de llevarlo ante la justicia ordinaria, que es, en los pueblos libres, la su-

prema garantía de los derechos é intereses de los ciudadanos.

Nosotros, felizmente, en nuestro país, como en casi todas las Repúblicas Sud-Americanas, no hemos seguido el régimen francés en materia de jurisdiccion contencioso-administrativa. Hemos adoptado el régimen Norte-Americano ó Inglés; no tenemos Consejo de Estado, no tenemos Consejos de Jefes Políticos, que vendrían á suplir los Consejos de Prefectura franceses, y todas las cuestiones, todos los asuntos contenciosos, aun los administrativos, corresponden exclusivamente á los Tribunales ordinarios de Justicia.

Sr. Terra—Porque los aceptan, señor Diputado, pero no porque estén establecidos así, ni porque deban serlo.

Sr. Jimenez de Aréchaga—En nuestro país no tenemos más Tribunales que los Tribunales comunes de Justicia; y por la Constitucion, por las leyes procesales, por todas nuestras leyes, todo conflicto de derechos ó de intereses, todo litigio es de la exclusiva competencia de los jueces. Y ya verá el señor Diputado doctor Terra como ni aun en los casos excepcionalísimos tiene el Poder Legislativo el derecho de erigirse en Tribunal de segunda instancia en materia administrativa.

No hay más que un solo género de asuntos para los cuales la legislacion nacional haya establecido,

hasta cierto punto, eso que se llama la jurisdiccion contencioso-administrativa. Por ley de Agosto de 1885 se estableció que toda resolucion del Poder Ejecutivo sobre caducidad de concesiones de vías férreas sería apelable por el interesado para ante la Alta Corte de Justicia ó los Tribunales de Apelaciones reunidos en sala plena mientras la Alta Corte no exista. Un año después de esa ley, en Setiembre de 1886, se dictó otra ampliando las disposiciones de aquélla en materia de jurisdiccion contencioso-administrativa, estableciéndose en ella que toda cuestion sobre asuntos de ferrocarriles, ya entre el Estado y los particulares, ó entre particulares solamente, pero surgida con motivo de resoluciones administrativas, sería resuelta en primera instancia por el Poder Ejecutivo, con apelacion para ante la Alta Corte de Justicia, ó los dos Tribunales de Apelaciones reunidos en sala plena, mientras la Alta Corte no esté constituida.

De modo que en el único, absolutamente en el único caso de jurisdiccion contencioso-administrativa establecido en este país, la apelacion de las resoluciones del Poder Ejecutivo no va ante la Cámara de Representantes, ó ante el Poder Legislativo; va ante el Poder Judicial ordinario, ante la Alta Corte de Justicia. Así, pues, esta ley, no doctrina francesa ni inglesa, sino ley del país, vigente, nos demuestra que el propósito, que las tendencias de nuestra legislacion son las de que

el Poder Judicial resuelva siempre en último término todo conflicto de intereses ó de derechos, todo litigio, aunque sea entre el Estado y los ciudadanos, porque precisamente esa es la funcion propia del Poder Judicial.

Sin embargo, el señor Diputado doctor Terra, para tratar de impugnar las opiniones que yo había sostenido en la sesion anterior, no ha hecho nada más que citar las doctrinas y los principios de legislacion positiva vigentes en la Europa continental. No creo, por mi parte, que ese sea un argumento atendible. Bien pueden los pueblos europeos continentales tener el régimen que quieran, que ello no nos obliga á prescindir de nuestras leyes. Por mi parte, mucho me felicito de que en este país no se haya imitado el sistema genuinamente francés de los Tribunales administrativos, que los conceptúo enteramente inconciliables con la libertad y con la justicia.

Esa doctrina, y perdóneseme que tome algo del carácter del profesor, responde á un principio esencialmente monárquico, del cual no tenemos para qué ocuparnos. Saben perfectamente los señores Diputados que el Poder Judicial, en las monarquías europeas, es, siquiera sea nominalmente, ejercido en nombre del monarca. Toda justicia emana del Rey, según fórmula consagrada en esos pueblos, y los jueces son meros delegados del jefe del Estado. En un régimen político en que tiene cabida ese principio, (y todavía se acepta hoy en

todas las monarquías europeas) sería contradictorio y absurdo que las resoluciones del Poder Ejecutivo, poder realmente soberano, fuesen revocadas por los jueces, que son meros delegatarios del monarca; y entonces ha venido con razón y con lógica ineludible la creacion de los Tribunales administrativos y el establecimiento de esa jurisdiccion contencioso-administrativa, que entre nosotros no tiene ninguna razon de ser.

De modo, pues, que las opiniones ó doctrinas sustentadas por el señor Diputado doctor Terra, no pueden tener absolutamente ninguna aplicacion entre nosotros; son meros principios y preceptos de legislacion positiva de carácter monárquico, que no se avienen con nuestras instituciones republicanas.

Mientras tanto, nosotros tenemos, á este respecto, en el país, lo siguiente: primero, el artículo 81 de la Constitucion que le acuerda privativamente al Presidente de la República la facultad de dar retiros y pensiones con arreglo á las leyes; en segundo lugar, el principio general de que la interpretacion y la aplicacion concreta de las leyes corresponde al Poder Judicial, y, por fin, el principio, también universalmente reconocido y consagrado en nuestra Constitucion, de que los Poderes Públicos no tienen más facultades que aquellas que expresamente se les confieren en la Carta fundamental del país.

Yo pregunto: ¿de dónde arranca, para esta Cámara,

el derecho de erigirse en Tribunal de segunda instancia en cuestiones de esta naturaleza? ¿Dónde está el artículo constitucional que le confiere semejante facultad? Las atribuciones del Poder Legislativo están enumeradas principalmente en los artículos 17 y 26 de la Constitucion, y en ningún inciso de esos artículos se encuentra absolutamente nada que, ni remotamente, pueda servir de base para atribuirnos, como miembros del Poder Legislativo, el derecho de convertirnos en Tribunal de segunda instancia en asuntos administrativos.

Yo sé que hay quien sostiene que el Poder Legislativo puede ejecutar actos de esa naturaleza porque no le está prohibido expresamente por la Constitucion hacerlo; pero, para mí, no hay términos bastante severos con qué calificar y condenar semejante doctrina. Un Poder Público no tiene el derecho de hacer todo aquello que no se le prohibe, sino solamente aquello que expresamente se le permite, porque los Poderes Públicos son meros delegatarios del país y no tienen más atribuciones que las que ha querido el pueblo conferirles.

Después de estas consideraciones de orden doctrinal y de derecho administrativo, el señor Diputado doctor Terra trató de demostrar, por otros medios, que tenía el Poder Legislativo la facultad de tomar ingerencia en asuntos de esta clase. Desgraciadamente para él, yo

no he visto, en esa parte de su discurso, una sola razon en apoyo de esa tesis, porque, para mí, no son razones ó argumentos las simples afirmaciones infundadas hechas en esta ó en la otra Cámara por los señores Aguirre y Berro. Para mí, ese argumento de autoridad no tiene en este caso absolutamente ninguna fuerza.

De modo que las razones que haya podido tener el señor Diputado doctor Terra para afirmar, en contraposicion á lo que yo he sostenido, que es facultad legítima y constitucional de esta Honorable Cámara el intervenir en asuntos de esta especie, no han sido todavía enunciadas ni someramente siquiera...

Acabo de oir decir al señor Diputado doctor Terra, en este instante, que está justificada su opinion con la constante práctica y con los precedentes de esta Cámara; y eso tampoco es cierto.

Es verdad que, desde hace mucho tiempo, se comete en el Poder Legislativo de nuestro país la inconstitucionalidad de confirmar ó revocar las resoluciones del Poder Ejecutivo en esta clase de asuntos; pero, felizmente para la tesis que sostengo, tenemos la ley positiva, la ley expresa y clarísima que nos prohibe invocar precedentes para derogar ó no aplicar leyes existentes. El artículo 9.° del título preliminar del Código Civil, título cuyas disposiciones se refieren, no al Código Civil solamente, sino á todas las leyes de la República, establece, de una manera precisa y clara,

que «las leyes no pueden ser derogadas sino por otras leyes y no valdrá alegar contra su observancia el desuso, la costumbre ó práctica en contrario». Y este artículo del Código Civil obliga, no solamente á los particulares; obliga también á los magistrados y funcionarios públicos y principalmente á las Cámaras que son las que deben siempre dar el ejemplo del mayor acatamiento á las prescripciones de la ley.

Por consiguiente, no es posible racionalmente invocar, en el seno de una Asamblea Legislativa de nuestro país, los precedentes, que son sencillamente abusos de poder, para desconocer la fuerza de las leyes escritas.

Por ahora, señor Presidente, no encuentro, en todo lo expuesto por el señor Diputado doctor Terra, razon alguna que pueda desvirtuar en lo mínimo los fundamentos que he dado á mi mocion en la sesion anterior, y, en consecuencia, insisto en ella.

Sr. Jimenez de Aréchaga—Quiero insistir, señor Presidente, sobre esta cuestion, á la que atribuyo capitalísima importancia, porque se trata en ella de determinar cuáles son las legítimas atribuciones de los Poderes Públicos; pero me asalta el temor de que los señores miembros de esta Honorable Cámara, fatigados ya por la extension que ha tomado el debate, no quieran escucharme con atencion y benevolencia.

Varios Diputados—No, no; que hable, que hable.

Sr. Jimenez de Aréchaga—A mí no me preocupa para nada, en sí misma, la pretension del señor Teniente Coronel Rodríguez; lo que me preocupa es la cuestion constitucional que ella entraña, y me parece que no pierde inútilmente el tiempo esta Honorable Cámara examinando detenidamente si tiene ó no el derecho de tomar intervencion en asuntos de la naturaleza de los que ha promovido el señor Rodríguez. Conviene siempre saber si los actos realizados en el ejercicio de las funciones legislativas son ó no actos correctos y constitucionales.

Voy á tomar en consideracion, tanto las observaciones del señor Diputado doctor Figari, recientemente expuestas, como las que, en sesiones anteriores, formularon los señores Diputados doctores Terra y Lacueva Stirling impugnando opiniones que anteriormente yo había manifestado.

El señor Diputado doctor Figari cree que el Poder Legislativo, en nuestro país, puede tomar legítimamente intervencion en estos asuntos, puede erigirse en Tribunal de Apelaciones para confirmar ó revocar resoluciones del Poder Ejecutivo, porque, en su concepto, entre nosotros no se ha legislado sobre lo contencioso-administrativo, á diferencia, según él, de lo que ocurre en Estados Unidos, Inglaterra, Francia y otros países, que siempre deben ser tenidos en cuenta porque son

modelos en materia de instituciones, en donde esa legislacion sobre lo contencioso-administrativo se ha realizado ámpliamente. Y así, decía el señor Diputado doctor Figari: «Tenemos que en Estados Unidos se ha creado la Corte de Reclamos para intervenir judicialmente en asuntos de esta especie, como en Inglaterra la Corte del Banco de la Reina y en Francia el Consejo de Estado y otras instituciones más».

De modo, pues, que es precisamente porque, en concepto del señor Diputado doctor Figari, no se ha legislado en nuestro país sobre lo contencioso-administrativo, por lo que esta Cámara de Representantes tiene facultad para intervenir en asuntos de esta naturaleza y dictar fallos confirmatorios ó revocatorios de resoluciones del Poder Ejecutivo. Mas, me permitirá mi distinguido amigo el señor Diputado doctor Figari, le manifieste que está en un profundo error; que en este país se ha legislado sobre lo contencioso-administrativo tan ampliamente como puede haberse hecho en Estados Unidos ó en Inglaterra. Esa Corte de Reclamos norteamericana, á que se ha referido el señor Diputado, es sencillamente un Tribunal de Justicia, un elemento componente del Poder Judicial norteamericano, que tiene jurisdiccion especial para conocer en asuntos, en contiendas en que esté comprometido el derecho administrativo...

Sr. Figari—Por procedimientos especiales.

Sr. Jimenez de Aréchaga—Por procedimientos exactamente iguales á los que siguen las Cortes de Circuito ó de Distrito, ó la Alta Corte de Justicia en Estados Unidos. Y tan es así que, como Norte América tiene un territorio extensísimo y la Corte de Reclamos tiene su asiento en Wáshington, y como era imposible que todos los asuntos contenciosos de carácter administrativo fueran resueltos en esa única Corte, por leyes posteriores á las del año 1855, que fueron las que crearon dicha Corte, se les ha conferido jurisdiccion, en materia administrativa, á todas las Cortes de Circuito y de Distrito, es decir, á todos los Tribunales ordinarios de Justicia. Las Cortes de Circuito y las Cortes de Distrito son, en Estados Unidos, algo enteramente análogo á lo que son los Juzgados de lo Civil y de Comercio en nuestro país en primera instancia, y los Tribunales de Apelación en segunda.

Quiere decir, pues, que en aquel país, que es, sin duda alguna, país modelo en materia de instituciones y de libertad política, los asuntos contenciosos de orden administrativo están sometidos exclusivamente á las decisiones del Poder Judicial, con la única particularidad de que hay un Tribunal de Justicia, no una corporacion administrativa, sino un verdadero Tribunal de Justicia, que tiene competencia especial para conocer en esos asuntos.

Absolutamente lo mismo sucede en la Gran Bre-

taña. La Corte, llamada del Banco de la Reina, es exclusivamente un Tribunal de Justicia, es un elemento componente del Poder Judicial, y tiene competencia generalísima para entender en estos asuntos, sometiéndose en sus procedimientos y en todos sus actos á las mismas leyes y prácticas á que está sometida tratándose de los demás asuntos.

Y bien, señor Presidente; entre nosotros, como lo dije hace un momento, también se ha legislado sobre lo contencioso-administrativo. Ya el Código de Procedimientos atribuía, por su artículo 97, á los jueces de lo civil jurisdiccion para entender en todos los asuntos en que estuviera comprometida directamente la Hacienda Pública, lo que quiere decir que ese artículo del Código de Procedimientos les daba á los jueces de primera instancia en lo civil jurisdiccion en todas las cuestiones administrativas, porque todo asunto contencioso-administrativo, y muy especialmente el que motiva este debate, compromete directamente la Hacienda Pública. Se trata en esta cuestion promovida por el Teniente Coronel Rodríguez de si debe ó no gravarse la Hacienda Pública con una pension mensual permanente.

Algunos años después de promulgado el Código de Procedimientos, con el propósito de regularizar la Administracion de Justicia y de hacer más fácil la tramitacion y la distribucion de los asuntos contenciosos, se creó, en el año de 1892, el Juzgado Nacional de Ha-

cienda, dándole por cometido precisamente el de intervenir en todos los asuntos administrativos. Nuestro Juzgado Nacional de Hacienda, salvo la denominacion, no es ni más ni menos que la Corte de Reclamos norteamericana; es un Tribunal de Justicia especialmente encargado de intervenir en asuntos de carácter administrativo, siempre que sean contenciosos.

De modo, pues, que el primer argumento aducido por el señor Diputado doctor Figari carece completamente de fundamento. No es cierto que no se haya legislado en este país sobre lo contencioso-administrativo; lo que hay es que, como ya tuve ocasion de decirlo en sesiones anteriores, siguiendo nosotros á este respecto los principios liberales de la raza anglo-sajona, no hemos querido introducir en nuestras instituciones lo que se llama *la jurisdiccion contencioso-administrativa* de la escuela francesa; no hemos querido que en asuntos en que haya contienda entre un particular y el Poder Ejecutivo, se convierta en juez una corporacion exclusivamente ejecutiva, porque entonces el Estado, demandante ó demandado, sería al mismo tiempo juez y parte en esa contienda, monstruoso sistema que sólo se explica y sólo puede tener origen en los pueblos en donde no prima la ley, en donde la supremacia de la ley está suplantada por el poderío del gobernante, que es lo que se llama gobierno personal y arbitrario.

Eso es precisamente lo que distingue nuestra legis-

lacion, que existe en materia contencioso-administrativa, de la legislacion europeo-continental. Pero de eso á afirmar que no tenemos nada legislado al respecto, media un abismo. La legislacion existe; por lo pronto, ahí están los preceptos constitucionales que les dan á los jueces, y exclusivamente á los jueces, la facultad de intervenir en todo conflicto de derechos para interpretar y aplicar la ley. Ese precepto generalísimo no excluye absolutamente ninguna cuestion de la competencia de nuestros Tribunales; y luego tenemos ese artículo del Código de Procedimientos, y esa ley del año de 1892 que crea especialmente el Juzgado Nacional de Hacienda para conocer en asuntos contencioso-administrativos. Luego, pues, si tenemos varias leyes positivas que nos demuestran que esas son cuestiones de la competencia de los Tribunales, ¿á qué título, con qué derecho puede el Cuerpo Legislativo usurpar atribuciones de un Poder tan soberano como él, convirtiéndose en juez y dictando decretos ó sentencias para confirmar ó revocar resoluciones del Poder Ejecutivo?

Después de esto, el señor Diputado doctor Figari, queriendo demostrar que esta Honorable Cámara tenía facultad para intervenir en estos asuntos, nos citó tres artículos de la Constitucion de la República: el artículo 17, el 56 y el 81, é indicó qué es lo que esos artículos constitucionales establecen; pero no llegó á conclusion alguna, no formuló en definitiva su pensamiento,

no dijo por qué, dadas esas prescripciones constitucionales, correspondía á esta Honorable Cámara el derecho de intervenir en asuntos como el del señor Rodríguez.

Tócame demostrar que, á pesar de esos artículos constitucionales, no hay absolutamente nada que autorice al Poder Legislativo á convertirse en juez de segunda instancia en estos asuntos.

El inciso 13 del artículo 17 de la Constitucion, que me voy á permitir leer, dice así: «Corresponde á la Asamblea General... crear y suprimir empleos públicos, determinar sus atribuciones, designar, aumentar ó disminuir sus dotaciones ó retiros; dar pensiones ó recompensas pecuniarias ó de otra clase, y decretar honores públicos á los grandes servicios». Esta disposicion constitucional le acuerda, sin duda alguna, al Poder Legislativo, el derecho de dar pensiones. Y esta sería evidentemente la única parte del artículo 17 que tuviera alguna atingencia con la cuestion que debatimos. Yo no he negado jamás que tenga, por desgracia, el Poder Legislativo el derecho de conceder pensiones; y digo por desgracia, porque entiendo que esa disposicion incorporada al inciso 13 del artículo 17 es fuente de grandes escándalos. Pero del hecho de que esta Cámara y el Senado tengan el derecho de acordar pensiones, en manera alguna puede deducirse que tengan también la facultad de dirimir las contiendas que surjan con motivo de la ejecucion ó aplicacion de la ley que tales pensiones acuerda.

Supongo que un ciudadano, el Teniente Coronel Rodríguez, por ejemplo, ha obtenido una pension de las Cámaras, por gracia especial. En estas, como en todas las demás resoluciones del Poder Legislativo, hay siempre, cuando se trata de aplicarlas, dificultades de interpretacion. El interesado puede creer que la pension debe empezar á corrrer desde *tal día*, por ejemplo, y el Poder Ejecutivo puede entender que esa pretension es infundada. Las condiciones todas del cumplimiento de las resoluciones legislativas pueden dar lugar ó motivo á muchos conflictos, á muchas contiendas, á muchos litigios. ¿Quién debe resolver esos conflictos, esas contiendas, esos litigios? Ese es el punto que está en discusion. De modo, que no negamos que el Poder Legislativo pueda dictar leyes acordando pensiones; lo que negamos es que tenga el derecho de dirimir los conflictos que, con motivo de la aplicacion de esas leyes, puedan surgir entre los particulares y el Estado. Este artículo de la Constitucion, pues, no tiene ninguna relacion con la cuestion que se debate.

El artículo 56 se refiere á las funciones de la Comision Permanente, y dice así: « La Comision Permanente velará sobre la observancia de la Constitucion y de las leyes, haciendo al Poder Ejecutivo las advertencias convenientes al efecto, bajo responsabilidad para ante la Asamblea General ».

No veo tampoco qué relacion, por indirecta que sea,

puede tener este precepto constitucional con la cuestion que actualmente debatimos. Sin duda alguna que la Comision Permanente tiene el derecho de hacer observaciones al Poder Ejecutivo, velando por el cumplimiento de la Constitucion y de las leyes; ¿pero, con qué propósito? ¿con qué único objeto constitucional? Con el objeto de preparar el juicio político si, después de hechas esas advertencias al Poder Ejecutivo, insiste éste en su conducta irregular. La Comision Permanente, ejerciendo con dignidad y con altura sus facultades, dá cuenta á la Asamblea General y ésta toma la determinacion que corresponda, relativamente á la responsabilidad política del Presidente de la República ó de sus Ministros, y nada más.

Sr. Terra—¿Qué es la Comision Permanente? Es un delegado de la Asamblea General. ¿Qué es el apoderado del señor Diputado, si no su delegado? ¿Tiene mayores poderes el delegado que el poderdante? ¿Tiene mayores poderes la Comision Permanente que la Asamblea General?...

Sr. Jimenez de Aréchaga—Yo no he promovido la cuestion de si la Comision Permanente es una simple delegacion del Poder Legislativo, ó una Corporacion especialísima, con facultades propias. Participo de esta última opinion, y ya, fuera de este recinto, en acto público, he tenido más de una ocasion de defenderla; pero, para mí, esta cuestion me es absolutamente indi-

ferente en este instante. Sea la Comision Permanente una mera delegacion de la Asamblea General, sea una institucion especialísima, siempre resulta que, aunque las Cámaras tuvieran el derecho, que en mi concepto no lo tienen, de hacer advertencias al Poder Ejecutivo, de la naturaleza de las que puede hacerle la Comision Permanente, entre esas advertencias y los actos que ha querido aconsejar la Comision de Milicias en este asunto, hay un abismo.

Asumir jurisdiccion, en segunda instancia, en un asunto contencioso-administrativo, y derogar ó confirmar una resolucion del Poder Ejecutivo, no es hacer advertencias, es convertirse en verdadero Tribunal de Justicia y resolver concretamente un litigio. Así, pues, la cuestion que acaba de promover el señor Diputado doctor Terra, y que ya fué ventilada en dos largos debates habidos en esta misma Cámara, en el año de 1874, no tiene importancia alguna relativamente á la cuestion actual, y por eso es que prescindiré de tomarla en cuenta.

Si fuera oportuno hacerlo, demostraría que es un verdadero absurdo sostener que la Comision Permanente es una mera delegacion de las Cámaras Legislativas, y que es más absurdo aún pretender que, porque la Comision Permanente tiene la facultad de dirigir advertencias al Poder Ejecutivo, la tienen las Cámaras también. Pero no es esta la oportunidad de dilucidar esa cuestion.

De modo, pues, que del artículo 56 de la Constitucion, ni directa ni indirectamente puede deducirse que tenga el Poder Legislativo el derecho de convertirse en Tribunal de segunda instancia en asuntos contencioso-administrativos.

El otro artículo de la Constitucion, citado por el señor Diputado doctor Figari, es el 81. El artículo 81, que es bastante extenso, fué citado, según me parece recordar, en cuanto establece que corresponde al Poder Ejecutivo nombrar y destituir á los empleados públicos, necesitando para la destitucion el acuerdo del Senado, en los casos de ineptitud ú omision, y sin este acuerdo en los casos de delito. Y yo pregunto: ¿qué vinculacion hay entre esas facultades y la facultad de ser juez, el Poder Legislativo, de segunda instancia en asuntos de la naturaleza de los del Teniente Coronel Rodríguez? Absolutamente ninguna. ¡Si quisiera decírmela el señor Diputado?!

Señor Figari—Al citar yo esas disposiciones de nuestra ley constitucional, quería decir que son latísimas las facultades del Poder Legislativo, á mi juicio; y sostuve más adelante que, aún cuando no tuviese facultades el Poder Legislativo para asumir la calidad de juez de segunda instancia respecto á este caso, yo se la acordaría, entretanto el Poder Legislativo no dicte una ley que garanta una porcion de derechos entre el Poder Administrador y los administrados.

Sr. Jimenez de Aréchaga—De modo que, porque esos tres artículos de la Constitucion y muchos otros, le dan facultades *latísimas* al Poder Legislativo, el señor Diputado doctor Figari entiende que debe tener el derecho de convertirse en Tribunal de segunda instancia en este asunto. Paréceme que no hay en todo esto mucha fuerza de lógica.

Sr. Figari—No es esa la deduccion que yo saco.

Sr. Jimenez de Aréchaga—Eso es lo que acaba de indicar el señor Diputado, que esos artículos constitucionales le dan facultades *latísimas* al Poder Legislativo...

Sr. Figari—En virtud de las cuales puede perfectamente dictar leyes especiales para estos casos.

Sr. Jimenez de Aréchaga—Tiene facultades latísimas para dictar leyes relativas á pensiones y á organizacion de los Tribunales. Pero le observaré esto al señor Diputado doctor Figari: no tiene, en este país, el Poder Legislativo la facultad de dictar leyes creando Tribunales *administrativos;* no tiene la facultad de crear un Consejo de Estado, ó Consejos de Prefectura con jurisdiccion contenciosa, porque eso sería violar preceptos constitucionales que le han dado privativamente al Poder Judicial esas funciones...

Sr. Figari—No sólo tiene la facultad, sino que tiene el deber de legislar sobre lo contencioso-administrativo.

Sr. Jimenez de Aréchaga—Ahí está el Juzgado Nacional de Hacienda...

Sr. Figari—La legislacion es completamente confusa y deficiente, y á cada paso surgen conflictos de jurisdiccion á los cuales no se sabe qué solucion ha de dárseles.

Sr. Jimenez de Aréchaga—¿Qué conflictos van á surgir en países como este, en donde no hay dos clases de jurisdiccion, en donde no hay más Jueces que los miembros del Poder Judicial? Esos conflictos no pueden existir; mientras que, en los pueblos de régimen francés, donde hay funcionarios del Poder Ejecutivo que ejercen funciones judiciales, allí los conflictos surgen á cada paso. Es sabido que toda contienda, que todo litigio se somete siempre, entre nosotros, necesariamente al conocimiento del Juez de primera instancia civil, comercial ó de hacienda; y en ese Juzgado Nacional de Hacienda es donde está precisamente constituída la jurisdiccion en lo contencioso-administrativo. Y si el señor Diputado doctor Figari ha reconocido que en los Estados Unidos se ha legislado sobre lo contencioso-administrativo porque se ha creado la Corte de Reclamos, no puede desconocer que aquí se ha hecho lo mismo, desde que tenemos un Juzgado de igual naturaleza.

Sr. Figari—No tiene las mismas facultades.

Sr. Jimenez de Aréchaga—Tiene absolutamente

las mismas, y agrego que con esta particularidad: que nuestro Juzgado Nacional de Hacienda tiene jurisdiccion exclusiva, privativa, porque ningun otro Juzgado puede asumir jurisdiccion en los asuntos de su competencia, mientras que en los Estados Unidos comparten esa jurisdiccion las Cortes de Circuito y de Distrito con la Corte de Reclamos.

Si hay abogados que, no obstante las innumerables cuestiones que se ventilan ante el Juzgado Nacional de Hacienda, en muchas de las cuales tal vez han intervenido, ignoran ó desconocen la existencia y la naturaleza de ese Tribunal, me explico las dudas del señor Diputado; pero, para mí, no existe duda alguna, pues conozco ese Juzgado, sé que tiene muchos años de existencia y que funciona con toda regularidad, lo mismo que la Corte de Reclamos en Estados Unidos.

Con respecto, pues, á las observaciones del señor Diputado doctor Figari, podemos decir, en resumen: que tenemos leyes sobre lo contencioso-administrativo; que la cuestion promovida en esta Cámara por el Teniente Coronel Rodríguez es, por su naturaleza, y nadie podrá negarlo, esencialmente contenciosa; que, por consiguiente, debe someterse al conocimiento de los Tribunales de Justicia y que toda ingerencia que tome en ella el Poder Legislativo será sencillamente un notorio abuso de poder.

Ahora voy á ocuparme, aunque brevemente, por-

que no quiero molestar la atencion de la Cámara, de las observaciones hechas por el señor Diputado doctor Terra en la penúltima sesion. Felizmente para mí, como el discurso del señor Diputado doctor Terra ha sido publicado ya en los periódicos de esta ciudad, lo tengo á la vista y puedo seguirlo con facilidad.

Decía el señor Diputado que ha sostenido que el Poder Ejecutivo obra como persona jurídica, como Poder político y como Poder administrador, y que hay que tomar sus actos teniendo eso en cuenta, antes de resolver la cuestion que yo he promovido. Que como persona jurídica, podía caer bajo la jurisdiccion de los Tribunales por los actos que ejecute en tal carácter; pero que como Poder administrador y como Poder político era imposible someterlo á la jurisdiccion de los Tribunales, so pena de destruir en la práctica el principio de la division de los Poderes.

Hay en todo esto dos errores: hay una equivocada, y, para mí, inexplicable aplicacion de preceptos de legislacion extranjera en nuestro país, y hay tambien una inconsecuencia en las conclusiones que se sacan de las premisas sentadas, para aplicarlas á la solucion del punto en debate.

He dicho ya, en sesiones anteriores, que es cierto que en Francia se distinguen los actos del Poder Ejecutivo en actos administrativos, en actos ejecutados como persona jurídica y en actos políticos, y que se

distinguen al sólo objeto de determinar, en caso de conflicto ó de litigio, cuál es el juez que debe resolverlo. Cuando se trata de actos ejecutados como persona jurídica, se someten las cuestiones que de ellos surgen al conocimiento de los Tribunales comunes, y cuando se trata de actos ejecutados como Poder administrador, los Tribunales Administrativos son los que resuelven las cuestiones que ellos originan.

Todo esto es cierto; pero como aquí no tenemos Tribunales Administrativos, es decir, corporaciones ó funcionarios ejecutivos que desempeñen á la vez funciones judiciales, realizando así una monstruosa union del Poder Ejecutivo y del Judicial, todas las cuestiones se resuelven por los Tribunales ordinarios, y ningun objeto práctico tiene, en consecuencia, entre nosotros, esa division de los actos del Poder Ejecutivo, inventada por el derecho administrativo francés.

El señor Diputado doctor Terra, por otra parte, parece que ignora que siempre, en esos casos de contiendas ó de litigios de carácter administrativo, y en los países cuyas leyes y cuyos tratadistas le sirven de norma, es *un Tribunal* el que resuelve esos conflictos y jamás van al Poder Legislativo para que éste los decida en última ni en anterior instancia. Toda la cuestion está en saber cuál es el Tribunal competente, si el del fuero comun ó el administrativo; pero siempre *un Tribunal* es el único competente. De modo que el ar-

gumento formulado por el señor Diputado para impugnar el principio que yo sostengo, de que las Cámaras Legislativas no tienen jurisdiccion en este asunto, no tiene valor alguno. Servirá tal vez para sostener la *doctrina* de que los Tribunales administrativos son superiores ó preferibles á los Tribunales comunes para entender en asuntos contencioso-administrativos; pero esa es una cuestion puramente teórica sobre la cual no podemos detenernos porque no es del momento, ni tampoco de la competencia del Poder Legislativo. La Constitucion de la República no permite el establecimiento de Tribunales Administrativos.

Ha dicho tambien el señor Diputado doctor Terra que si se le dá ingerencia al Poder Judicial en cuestiones de la naturaleza de la promovida por el Teniente Coronel Rodríguez, se corre el peligro de desvirtuar, de destruir el principio de la division de los Poderes. Si el señor Diputado hubiera sostenido la teoría ó el principio de que las resoluciones del Poder Ejecutivo no pueden ser revocadas por ningun otro Poder, encontraría lógica en su observacion; pero desde que admite que el Poder Legislativo puede intervenir revocando las resoluciones del Poder Ejecutivo, creo que su argumento es contraproducente. Si es cierto que la intromision de un Poder en los actos de otro Poder del Estado, desvirtúa ó destruye el principio de la division de los Poderes, las Cámaras Legislativas no de-

ben tener la facultad que el señor Diputado, con toda inconsecuencia, les reconoce, de revocar las resoluciones de Poder Ejecutivo, porque esa intromision en los actos de otro departamento del Gobierno, va á desvirtuar, á destruir el principio de la division de los Poderes...

Sr. Terra—Yo no creo que la Cámara tomara en cuenta una decision del Poder Ejecutivo sobre cualquier materia y la revocará, convirtiéndose en Tribunal de alzada. Puede dejarla sin efecto pero no revocarla.

Sr. Jimenez de Aréchaga—Yo no comprendo esa diferencia, pues si la deja sin efecto, necesariamente la revoca. ¿Ó cree el señor Diputado que la funcion de las Cámaras será la de *confirmar* siempre todas esas resoluciones?..

Sr. Terra—La Cámara, en ese caso, no obra como Tribunal sino como Cuerpo deliberante; interpreta la ley, y si ella es violada da lugar al juicio político. Así es que procede, pero en ningun caso juzga.

Sr. Jimenez de Aréchaga—Entonces el señor Diputado está de acuerdo conmigo; le niega á las Cámaras Legislativas el derecho de revocar, en asuntos como el del Teniente Coronel Rodríguez, las resoluciones del Poder Ejecutivo. En el caso de este señor, no tenemos para qué averiguar si es ó no justo y legal el decreto del Poder Ejecutivo que le niega el retiro del

servicio militar, porque aunque fuera injusto no tendríamos el derecho de revocarlo, y por eso es que á su peticion debe corresponder este decreto: «ocurra donde corresponda».

Sr. Terra—Desde luego, tendría razon si la ley, en ese caso, fuera tan clara y terminante que importara una violacion de ella el decreto del Poder Ejecutivo; pero si la ley no es clara y terminante, si la ley es ambigua, entonces á las Cámaras les corresponde...

Sr. Jimenez de Aréchaga—Para que se vea hasta dónde es errónea y peligrosa la doctrina sustentada por el señor Diputado doctor Terra, voy á recordar un ejemplo que puso en su último discurso, pronunciado en la anterior sesion: «El Poder Ejecutivo, dijo, dicta una resolucion dentro de sus atribuciones administrativas sobre cualquier materia; manda, por ejemplo, desalojar un establecimiento insalubre. El dueño de ese establecimiento protesta, reclama ante el Poder Judicial. Si este Poder lo ampara, si este Poder impide el cumplimiento del mandato del Poder administrador, éste se ve coartado en la esfera de sus atribuciones». De modo, pues, que para el señor Diputado doctor Terra, en casos como el que ha citado por vía de ejemplo, no hay intervencion legítima del Poder Judicial! Me asombra ese ejemplo, señor Presidente, porque el señor doctor Terra, antes de venir á esta Cámara, ha desempeñado por largos años la abogacía de la Muni-

cipalidad de Montevideo y, como abogado de esa corporacion, ha tenido que intervenir cientos de veces, ante el Poder Judicial, en asuntos enteramente iguales á ese que ha indicado como ejemplo.

La funcion de desalojar establecimientos por insalubres es municipal y no del Poder Ejecutivo, y me pongo en ese caso. De acuerdo con las ordenanzas municipales existentes, resuelve la Municipalidad el desalojo de un establecimiento industrial por insalubre. Si el propietario de ese establecimiento encuentra ilegítima la resolucion de la Junta, ó se resiste, sin motivo alguno legal para ello, al desalojo, el único procedimiento, el que de seguro habrá seguido siempre el doctor Terra como abogado de la Junta, en casos de esa naturaleza, es el de que la Junta ocurra ante el Poder Judicial, pidiendo el cumplimiento de la resolucion municipal, solicitando que se haga efectivo el desalojo. Y es el Juez quien, interviniendo en el asunto, siguiendo el procedimiento comun y dictando resolucion definitiva, despues de haber dado audiencia al demandado, determina si debe ó no ser desalojado el establecimiento. De modo que, en último término, todas las cuestiones administrativas, lo mismo que las civiles y penales, son resueltas por los jueces, porque esa es la más eficaz y positiva garantía del derecho.

Sr. Terra—Porque esa es la práctica falsa.

Sr. Jimenez de Aréchaga—No es solamente la

práctica, es la ley, que le dá exclusivamente al Poder Judicial la facultad de resolver todos los conflictos de derechos.

Voy á terminar el examen de las observaciones del señor Diputado doctor Terra, tratando de un hecho que me es personalísimo y que sólo por eso lo tomo en cuenta.

En sesiones anteriores yo había afirmado, como lo repetí hoy, que en Inglaterra y en los Estados Unidos, cualquier asunto de carácter administrativo, siempre que fuera contencioso, correspondía exclusivamente á la jurisdiccion de los Tribunales ordinarios. Y esa afirmacion mía, que para los que no se dediquen al estudio del Derecho Público, sólo estaba autorizada por la lealtad de mi palabra, fué completamente desmentida por el señor Diputado doctor Terra...

Sr. Terra—No es exacto.

Sr. Jimenez de Aréchaga—Tengo aquí la version taquigráfica, y en ella se dice lo siguiente: «Sé bien que en nuestra sociedad, un tanto embrionaria, no hemos llegado todavía á la perfeccion en materia de legislacion. Estas cuestiones surgen debido á la falta de leyes especiales que determinen y separen las atribuciones de cada Poder; pero sé también lo siguiente, y es que en ninguna parte del mundo, ni en Norte América, ni en Inglaterra, que acaba de citarnos el señor Diputado, cuando se trata de actos puramente admi-

nistrativos, de actos políticos, están ellos sometidos á los Tribunales de Justicia...».

Sr. Terra—A los Tribunales ordinarios.

Sr. Jimenez de Aréchaga—¡Si allí no hay más Tribunales que los ordinarios! Y como ahora el señor Diputado reconoce tácitamente que las cuestiones administrativas se someten en Inglaterra y Estados Unidos á la decisión de Tribunales; y como en esos países no hay más tribunales que los ordinarios ó del fuero comun, quiero dejar bien sentada esta verdad, porque sería para mí muy doloroso que pudiera sospecharse que he faltado á la verdad citando hechos...

Sr. Terra—No; yo he dicho: «á los Tribunales *ordinarios*».

Sr. Jimenez de Aréchaga—¡Precisamente, si es esa la cuestion! ¡Si en esos dos países no hay más que Tribunales ordinarios, que, como entre nosotros el Juzgado Nacional de Hacienda, intervienen en todas las cuestiones administrativas!

Quiere decir, pues, que son los Tribunales ordinarios los que resuelven todos los litigios de carácter administrativo y que, por consiguiente, mi afirmacion fué perfectamente exacta y hubo ligereza, sin duda alguna, y un arranque inconsciente de parte del señor Diputado doctor Terra al desmentirla.

Sr. Terra—Si me permite, voy á probarle que no ha sido un acto inconsciente, ni ha habido ligereza por

mi parte. Franqueville, estudiando el sistema judicial inglés, después de establecer que en Inglaterra no hay contencioso-administrativo, nos dice, sin embargo: «Los Ministros no pueden ser llamados á juicio sino con ciertas condiciones. La Corona mucho menos, ni aun en materia civil; y los servidores de la Corona, aquellos que dependen de ella, formando parte integrante tampoco pueden serlo»...

Sr. Jimenez de Aréchaga—Permítame el señor Diputado; está tratando de un asunto que no es el que ahora ventilamos. Una cosa es la responsabilidad penal ó pecuniaria del funcionario público, por abuso de facultades, y otra el litigio que, con motivo de la aplicacion de una ley administrativa, se entabla ante un Tribunal por un particular, no contra el funcionario, sino contra el Estado ó el Fisco. La responsabilidad penal ó civil de los funcionarios, podrá tener en Inglaterra, como en toda sociedad aristocrática, ciertas restricciones en favor de altas personalidades; pero hay siempre jueces para atender y resolver todos los reclamos, sobre asuntos administrativos, de los súbditos, para conseguir la garantía y la efectividad de sus derechos, contra los actos de cualquier funcionario administrativo, aun contra los de la Corona.

Y es precisamente en Inglaterra donde se ve toda la importancia que tiene el Poder Judicial; y en apoyo de ello, recordaré la célebre frase del eminente publi-

cista inglés David Hume: «Todas nuestras instituciones, el ejército, la armada, las dos Cámaras, el Gabinete, todo eso, son simplemente medios para garantir la independencia y la accion de los doce grandes jueces de Inglaterra». Lo que quiere decir que, para los ingleses, el fundamento capital de sus instituciones, la base de su libertad civil, es el Poder Judicial.

Dejo ahora al señor Diputado doctor Terra y paso á ocuparme brevemente en la impugnacion de las observaciones del señor Diputado doctor Lacueva Stirling, quien hizo dos argumentos para combatir mis opiniones.

El primero es un argumento de autoridad. El señor Diputado, reconociendo que, en nuestro país, los precedentes no eran obligatorios, no eran ley, ni tenían la virtud de derogar leyes escritas, dijo en la sesion anterior que, sin èmbargo, debía invocar los precedentes de esta Asamblea, relativos á los casos de intervencion de las Cámaras en asuntos contenciosos sobre pensiones, porque grandes inteligencias, hombres eminentes de nuestro país habían contribuido siempre, como miembros del Poder Legislativo, á adoptar resoluciones idénticas á las que en este momento yo combato como inconstitucionales.

Pues, precisamente, tomando los precedentes en esa forma, no como argumento de autoridad, no como medio directo de resolver la cuestion, sino sencillamente

para influir de una manera indirecta y puramente moral en el ánimo de los señores Diputados, diré que la única vez que en esta Honorable Cámara se trató de averiguar si tenía ó no el derecho de erigirse en Tribunal de apelaciones, en asuntos administrativos, formando parte de ella hombres notabilísimos por su ilustracion, las primeras inteligencias orientales, se resolvió la cuestion absolutamente en la misma forma que yo he propuesto al iniciar este debate. En efecto; no hace una hora, el señor Diputado Vázquez Ledesma recordaba que la opinion que nosotros sustentamos fué victoriosa y brillantemente sostenida en el año de 1874, en esta misma Cámara, por los entonces Diputados señores don Agustin de Vedia, doctor don Julio Herrera y Obes y doctor don José Pedro Ramírez. Por consiguiente, si se invocan los precedentes con el solo propósito de estimar en lo que valen las opiniones de los hombres de incuestionable mérito intelectual, esos precedentes nos son completamente favorables. Lo más distinguido de la Asamblea Legislativa de aquella época por su inteligencia y su saber, opinó y votó de perfecto acuerdo con lo que yo sostengo en este momento.

El otro argumento que hizo el señor Diputado doctor Lacueva Stirling ya casi lo he refutado al ocuparme en el examen de las observaciones del señor Diputado Figari.

El señor Diputado doctor Lacueva Stirling cree que

del inciso 13 del artículo 17 de la Constitucion surge para esta Cámara el derecho de asumir jurisdiccion en asuntos administrativos, en segunda instancia, de confirmar ó revocar resoluciones del Poder Ejecutivo. « A la resolucion judicial, dijo el señor Diputado, no pueden someterse estas cuestiones, y conceptúo que resuelve el caso la prescripcion contenida en el inciso 13 del artículo 17 de la Constitucion cuando dice: « es facultad de la Asamblea General dar pensiones ó recompensas pecuniarias » ; lo que no siendo idéntico, es semejante á lo reclamado por el peticionario Teniente Coronel Rodríguez, al solicitar liquidacion de haberes devengados, con los derechos de que se cree legítimamente asistido ».

Yo creo que no solamente no es idéntico, que no solamente no es semejante, si no que es absolutamente diferente el caso del Teniente Coronel Rodríguez y el que prevé el inciso 13 del artículo 17 de la Constitucion. Creo, y á este respecto no puede caber duda alguna, que las Cámaras tienen el derecho de dictar leyes acordando pensiones; pero creo tambien que, cuando esas leyes ofrecen dificultades en su aplicacion, cuando, con ese motivo, surgen conflictos, son los Tribunales los que los resuelven, y no las Cámaras Legislativas, cuyas funciones, en materia de pensiones, se reducen exclusivamente á dictar las disposiciones generales ó particulares que las acuerdan.

Todo acto, absolutamente todo acto de gobierno, (y

llamo gobierno, no al Poder Ejecutivo, sino á los tres Poderes) se manifiesta siempre bajo tres fases: la ley, la ejecucion de la ley y el fallo ó la sentencia que resuelve los conflictos de derechos ó de intereses que, á menudo, surgen con motivo del cumplimiento de la ley. Y sólo así se explica y se comprende la utilidad y la conveniencia práctica del principio de la division de los Poderes; porque teniendo todo acto de gobierno esas tres fases, interviniendo tres Poderes en cada acto que afecte los derechos y los intereses de los individuos, la garantía de éstos resulta, con toda eficacia, de la circunstancia de que un solo Poder no puede hacerlo todo.

Pues, en el caso presente, en el caso de pensiones ó retiros, la accion legislativa se concreta á dictar la ley que acuerda esas pensiones ó retiros, la accion del Poder Ejecutivo se reduce á aplicar la ley segun su criterio, y la accion de los jueces, legítima é indispensable en todos los casos, se concreta á resolver los conflictos, las dificultades jurídicas, las contiendas que surjan entre los particulares beneficiados por la ley y el Poder Ejecutivo, que encuentra que la aplicacion de ella no es tal como los interesados lo pretenden.

Ahí está, pues, el objeto práctico, la utilidad, la conveniencia real y positiva del principio de la division de los Poderes, principio que no implica una separacion absoluta de los departamentos del Gobierno, sino que, por el contrario, requiere que cada uno de ellos tenga

cierta ingerencia en la accion de los demás, á fin de que no haya tres déspotas, en vez de uno solo. Y precisamente lo que pretendemos en este caso, sosteniendo la mocion formulada en una sesion anterior, es que se respete el principio de la division de los Poderes, es que se le acuerde á los magistrados judiciales lo que legítima y constitucionalmente les corresponde; y es por todo esto que, para mí, tiene este asunto capitalísima importancia, y por lo que he molestado la atencion de los señores Diputados más tiempo tal vez del que debiera.—He dicho.

CAPÍTULO II

La ciudadania legal

El siguiente discurso fué pronunciado en el Consejo de Estado, el día 6 de Marzo de 1898, para fundar un proyecto de ley que redacté con el propósito de favorecer la naturalizacion de los extranjeros residentes en este país, hecho que siempre he considerado de incalculables beneficios políticos y económicos para la República (1).

Sr. Jimenez de Aréchaga—Señor Presidente:

Cuando, en la última Legislatura, me dediqué á la reforma de nuestro régimen electoral, el estudio de esa cuestion importantísima llevó bien pronto á mi ánimo el convencimiento de que, una revision de la ley de ciudadanía legal era complemento indispensable de aquella reforma; y apenas terminadas mis tareas en el seno de la Comision de Legislacion de aquella Cámara,

(1) En mi obra «La Libertad Política», Capítulo II, páginas 67 y siguientes, he tratado detenidamente esta cuestion.

formulé el proyecto que acaba de ser leído por el señor Secretario.

Los acontecimientos políticos que entonces se produjeron obstaron á que llevara á cabo, en aquella Legislatura, mis propósitos á ese respecto; pero hoy que este Honorable Consejo ha sancionado la ley sobre Registro Cívico Permanente y sancionará tambien brevemente la de Elecciones Generales, ya informada por su Comision de Legislacion, ha llegado la oportunidad de iniciar la reforma de la ley sobre ciudadanía legal que, en mi concepto, está íntimamente vinculada á la del régimen electoral del país. Y es por ello que me he decidido á presentar este proyecto, cuyos fundamentos expondré en breves palabras.

El artículo 8.° de la Constitucion de la República establece que son ciudadanos legales los extranjeros, incorporados á nuestra sociedad política, que reunen determinadas condiciones de residencia, de fortuna, de ilustracion ó de competencia para el ejercicio de las funciones industriales, porque, entre nosotros, la ciudadanía legal no es para todo el mundo, sino para una clase restringida de extranjeros.

Inútil es que me detenga en demostrar que está basada en sólidos principios de justicia la doctrina constitucional que acuerda la ciudadanía y, por consiguiente, el ejercicio de todos los derechos políticos á los extranjeros que, por el hecho de estar domiciliados en el

país y de hallarse íntimamente vinculados á él por la propiedad, por la familia y por los valiosísimos intereses colectivos que han contribuido eficazmente á crear y desenvolver, se han convertido en verdaderos elementos componentes de nuestro organismo social. Los preceptos constitucionales están fuera y por encima, no digo ya de la autoridad transitoria y anormal de este Consejo de Estado, sino que tambien de la autoridad de las Asambleas Legislativas y demás Poderes Públicos creados y organizados con arreglo á nuestro régimen institucional ordinario. Por consiguiente, nuestra mision positiva y práctica no puede ser la de discutir principios constitucionales, que no tenemos el derecho de modificar, sino solamente la de hacer leyes con el propósito de asegurar su más fiel y exacto cumplimiento.

Pero si no puede ser materia de discusion útil, en el seno de esta Asamblea, el principio de la ciudadanía legal, porque está ya consignado en nuestro Código fundamental, no sucede lo mismo con lo que se refiere al sentido y al alcance que debe darse al precepto constitucional en que ese principio ha sido establecido. Sobre ese punto existen dos opiniones, enteramente divergentes, que pretenden explicar y precisar el verdadero sentido del artículo 8.° de nuestra Constitucion.

Partiendo unos de los términos absolutos é incondicionales empleados en la redaccion de ese artículo,

sostienen que la ciudadanía legal es obligatoria en nuestro país; mientras que otros, basándose en consideraciones de diverso órden, afirman que la ciudadanía legal no es, para el extranjero, un mandato imperativo de la ley, sino una concesion, un beneficio, cuya aceptacion ó rechazo está enteramente librado á su voluntad.

Por mi parte, si bien soy partidario decidido de la doctrina de la ciudadanía legal obligatoria, que siempre he defendido con calor como principio teórico de derecho público, no puedo admitir que ella haya sido incorporada á nuestra legislacion fundamental positiva, y pertenezco al número de los que creen que, entre nosotros, la ciudadanía legal es completamente voluntaria.

Para pensar así tengo razones que considero decisivas y que indicaré someramente para ser muy breve en esta exposicion de motivos de mi proyecto de ley.

En el año de 1829, cuando nuestros Constituyentes redactaban, discutían y sancionaban la Constitucion de la República, el principio de la ciudadanía legal obligatoria era completamente desconocido. Ningun pensador, ningun publicista lo había, hasta entonces, sostenido ni formulado; ninguna ley, ninguna constitucion política lo había incorporado á sus disposiciones. Y hoy mismo, señor Presidente, es tan nueva y, me avanzaré á decir, tan atrevida la teoría de la ciudadanía le-

gal obligatoria, que sólo es sostenida por un número muy reducido de tratadistas y no hay un solo país en el mundo que la haya aceptado como precepto de legislacion positiva, pues es un error vulgar y grosero afirmar, como se afirma comunmente, que la ley impone, en los Estados Unidos, la ciudadanía á los extranjeros. Allí la ciudadanía es completamente voluntaria, y precisamente ese es el pueblo de este Continente cuya legislacion pone mayores trabas á la adquisicion voluntaria de la ciudadanía legal.

Siendo esto así, ¿cómo es posible suponer que nuestros Constituyentes, al formular y sancionar el artículo 8.° de la Constitucion, quisieron imponer la ciudadanía á los extranjeros, hacerla obligatoria, cuando eso no era entonces ni siquiera un principio teórico en derecho público, cuando ello entrañaba una doctrina totalmente desconocida ó ignorada en aquella época?

Si admitiéramos que nuestros Constituyentes se adelantaron considerablemente á su época y concibieron y trataron de realizar en nuestra ley fundamental esa gran innovacion en punto tan importante de legislacion política, de seguro que habríamos de encontrar en las actas de las sesiones de la Asamblea Constituyente algun rastro de esa notable innovacion. Sin embargo, la lectura del Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente demuestra que ni una sola palabra se dijo á ese respecto. El artículo 8.° de la Constitucion fué ma-

teria de larga discusion, pero solamente en sus detalles. Nadie, al proponerlo ó al discutirlo, indicó que se introducía en nuestro derecho constitucional una disposicion tan importante como la de la ciudadanía legal obligatoria, que vendría á establecer una doctrina completamente nueva en la materia.

No solamente hay esa carencia absoluta de antecedentes en el « Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente », para justificar semejante interpretacion del artículo 8.° de la Constitucion de la República, sino que, por el contrario, se encuentran en él datos completamente favorables á la interpretacion que yo sostengo. Se quiso colocar á los argentinos, bajo el punto de vista de la ciudadanía legal, en condiciones excepcionalísimas, en condiciones muy favorables con respecto á los demás extranjeros que residieran en el país; y entonces se propuso que los argentinos no necesitaran determinado tiempo de residencia, que por el solo hecho de avecindarse en el país fueran ciudadanos, siempre y desde el momento en que se inscribieran en el Registo Cívico. Ese pensamiento no se tradujo en resolucion de la Asamblea Constituyente; pero de todas maneras revela, en mi concepto, con toda claridad, que el propósito de todos los miembros de la Constituyente fué el de establecer la ciudadanía legal voluntaria.

La inscripcion, en el Registro Cívico, de los ciuda-

danos, tanto naturales como legales, ha sido siempre un acto esencialmente voluntario en el país. Recien, hace pocos días, y en virtud de una ley sancionada por este Consejo de Estado, se ha establecido, de una manera indirecta, la obligacion de la inscripcion en ese Registro; pero, en aquella época, era absolutamente voluntaria la inscripcion. Por consiguiente, si los argentinos, á quienes quería favorecerse especialmente bajo el punto de vista de la adquisicion de la ciudadanía legal, sólo eran ciudadanos á condicion de inscribirse en el Registro Cívico, y si esa inscripcion era completamente voluntaria, quiere decir que los Constituyentes libraban á un acto enteramente voluntario de esa clase de extranjeros la adquisicion de la ciudadanía, sirviendo esto, por consiguiente, para interpretar el espíritu que dominó en el seno de la Asamblea Constituyente al sancionar el artículo 8.° de la Constitucion.

Jurada la Constitucion, todos los gobiernos que se han sucedido en el país, y especialmente los que vinieron inmediatamente después de ese acto solemne, trataron siempre á los extranjeros como extranjeros: ni les reconocieron derechos de ciudadanía, ni les impusieron cargas de la ciudadanía. Y los hombres que ponían en práctica la Constitucion en aquella época, muchos de los cuales habían sido Constituyentes, interpretaban de esa manera positiva la verdadera intencion del artículo 8.° de nuestra ley fundamental, estable-

ciendo, con hechos reales, que era enteramente voluntaria, para los extranjeros, a adquisicion de la ciudadanía legal.

Por otra parte, aun en el supuesto de que sea dudosa la interpretacion del artículo 8.° de la Constitucion; aun suponiendo que la doctrina contraria á la que yo sostengo tuviese sólidos fundamentos de verdad, creo que sería imposible entre nosotros llevar á cabo, por medio de una ley, el principio de la ciudadanía legal obligatoria. Se opondrían á ello altas consideraciones de carácter internacional; surgirían conflictos de tal naturaleza, que harían imposible la aplicacion de la ley, como ha ocurrido en algun pueblo vecino no hace mucho tiempo.

Es sabido, y de ello tenemos en nuestros días experiencia práctica, que las relaciones internacionales no son regidas por la fuerza legítima del derecho, sino por el derecho inícuo de la fuerza; y ese derecho inícuo de la fuerza nos aplicarían las poderosas naciones europeas si nosotros pretendiésemos imponerle forzosamente la ciudadanía á la masa considerable de sus connacionales residentes en el país.

De modo que hasta una poderosa razon política, no ya de mera doctrina ni de principios, sino puramente política, aconseja conservar en nuestro país esa interpretacion, dada por las leyes de 1853 y 1874 al artículo 8.° de la Carta Fundamental, que hace completamente voluntaria la ciudadanía legal.

Partiendo de estas observaciones, en el artículo 1.° de mi proyecto establezco que la ciudadanía legal es voluntaria, en lo que, como lo acabo de indicar, no me aparto absolutamente en nada de las dos únicas leyes que hasta el presente han regido en este país sobre esa materia.

Pero, tanto la ley del 53 como la de 1874 han dado resultados completamente negativos. Los extranjeros no toman carta de ciudadanía legal; el número de naturalizados es insignificante. Y como soy de los que creen firmemente que es una gran ventaja política para este país el hecho de incorporar á su movimiento político el mayor número posible de extranjeros, he buscado el medio de salvar los inconvenientes que tiene la reglamentacion del artículo 8.° de la Constitucion, hecha por las leyes de 1853 y 1874.

El motivo notorio por el cual los extranjeros no se ciudadanizan en nuestro país, como ya lo indicaba acertadamente en una sesion anterior el señor doctor don Eduardo Acevedo, consiste en que consideran vejatorio solicitar la carta de ciudadanía. Encuentran que ese acto implica algo así como renunciar á su nacionalidad de origen; que eso es deprimente de su dignidad y de su amor patrio, y entonces se resisten á solicitar la carta de naturalizacion y permanecen siempre separados del movimiento político de este país.

En esa situacion, y conservando el principio de la

ciudadanía legal voluntaria, la reforma que propongo consiste sencillamente en invertir los términos de la ley actual. Así como hoy se exige acto de voluntad para que el extranjero adquiera la ciudadanía, yo propongo que se exija acto de voluntad, manifestacion expresa de ella para conservar la nacionalidad primitiva ó, mejor dicho, para no aceptar la ciudadanía legal.

Todo extranjero, comprendido dentro de los términos del artículo 8.° de la Constitucion, es ciudadano, si no manifiesta su intencion de renunciar á la ciudadanía; y como medio de asegurar de una manera auténtica esa manifestacion de voluntad del extranjero que renuncia á la ciudadanía legal, creo un Registro de Renuncia de la Ciudadanía Legal, hecho con todas las formas tutelares que se han empleado en este país hasta el presente para el Registro Cívico.

Me parece que, en esa forma, es posible conseguir que un número considerable de miembros de nuestra sociedad, porque lo son aunque no hayan nacido en el territorio de la República, tomen una participacion activa y sumamente útil en nuestras cuestiones políticas.

Por eso he presentado el proyecto de ley que se acaba de leer, en la esperanza de que no se vean *entrelíneas* en su redaccion, de que no se tenga el temor de que, al redactarlo, he tratado de favorecer mezqui-

nos intereses de círculo ó de bandería y de que se me haga la justicia de creer sinceramente que sólo persigo con él el propósito de favorecer los verdaderos y permanentes intereses nacionales.

Sin duda alguna que una reforma de esta naturaleza puede levantar resistencias y preocupaciones en el ánimo de los hombres de partido; pero si se estudia sin prejuicios y sin prevenciones mi proyecto de ley, creo que podrá verse en seguida que no hay en él nada, absolutamente nada que pueda ser exclusivamente favorable á determinado partido político.

La intervencion de los extranjeros en nuestras cuestiones políticas tiene que ser sumamente ventajosa para el país. Los extranjeros forman, entre nosotros, el elemento conservador, y la intervencion del elemento conservador en las luchas políticas es una garantía de paz y de órden. Los extranjeros se incorporarán á nuestros partidos, pero desprovistos de los ódios y las pasiones tradicionales que á nosotros nos dominan, y serán, por consiguiente, un poderoso elemento de dignificacion de los partidos.

Las instituciones políticas, basadas en el principio de la soberanía popular, sólo pueden conservarse, sólo pueden llevar una vida sana y robusta á condicion de que los gobernantes profesen el más profundo respeto á la pública opinion y encuentren, en el seno de la sociedad, fuerzas suficientes para conservarlos dentro de

su legítima esfera de accion. Todo poder es, por su naturaleza, invasor y necesita, en consecuencia, estar rodeado de barreras insalvables; pero, entre nosotros, mientras que los gobiernos disponen de todas las fuerzas sociales, creadas principalmente por el elemento extranjero, y las convierten en medios de consolidacion de su poder, el pueblo sólo cuenta con nuestra escasísima poblacion nacional, impotente para luchar con los poderosos elementos de accion que el Estado tiene en sus manos. Y ese funestísimo desequilibrio de fuerzas, que sólo puede engendrar y ha engendrado ya el despotismo, no tiene más que un remedio: la incorporacion á la soberanía popular de ese considerable número de extranjeros que residen en el país. Sin ese acrecentamiento de las fuerzas populares, jamas verá el país establecido y reinando el tan anhelado imperio de las instituciones libres.

Estos son los fundamentos y los propósitos de mi proyecto de ley. Yo espero que lo estudiarán con detenimiento mis colegas del Consejo de Estado y que, en definitiva, y con las modificaciones que superiores inteligencias á la mía podrán introducir en sus artículos, será convertido en ley de la República.

He dicho.

El proyecto de ley, cuyos fundamentos y propósitos se indican en el precedente discurso, es el siguiente:

Artículo 1.° Los extranjeros, á que se refiere el artículo 8.° de la Constitucion de la República, son ciudadanos legales, sin necesidad de llenar ninguna formalidad, si no manifiestan su intencion de renunciar á ese derecho en el tiempo y forma establecidos en la presente ley.

Art. 2.° Los extranjeros que residan en el país el día de la promulgacion de esta ley, sólo podrán manifestar su intencion de renunciar á los beneficios de la ciudadanía legal dentro del perentorio término de diez meses contados desde la fecha de dicha promulgacion.

Los que entren al territorio de la República despues de esa fecha, no podrán hacer esa manifestacion sino dentro del perentorio término de seis meses, contados desde el día en que hayan tenido dos años y medio de residencia en el país.

Art. 3.° Los extranjeros que, en la fecha de la promulgacion de esta ley, residan en el país y no tengan diez y ocho años cumplidos de edad, si son casados, ó veinte, si son solteros, solo podrán manifestar su intencion de renunciar á los beneficios de la ciudadanía legal dentro del perentorio término de diez meses, contados desde el día en que respectivamente hayan cumplido dicha edad.

Los que entren al territorio de la República después de la promulgacion de esta ley, no teniendo diez y ocho años cumplidos de edad, no podrán hacer esa

manifestacion sino dentro del perentorio término de seis meses, contados desde el día en que hayan cumplido veinte años de edad.

Art. 4.° No pueden renunciar á la ciudadanía legal:

1.° Los hijos de padre ó madre naturales del país, nacidos fuera del territorio del Estado y avecindados en él.

2.° Los extranjeros que, en calidad de oficiales, han combatido ó combatieren en los ejércitos de mar ó tierra de la Nacion;

3.° Los que, con arreglo á las leyes anteriores á la presente, hayan obtenido carta de ciudadanía legal.

Art. 5.° La manifestacion á que se refieren los artículos 2.° y 3.°, se hará ante el Juez de Paz de la seccion en que resida el extranjero que quiera renunciar á la ciudadanía legal, dejándose constancia escrita de ella, en un libro especialmente destinado á ese fin, suscrita por el declarante, por el Juez de Paz y por dos testigos, en la cual se indicará necesariamente el nombre, apellido, nacionalidad, edad, estado, domicilio y profesion del declarante.

Art. 6.° Los que se encuentren en el caso del inciso 2.° del artículo 2.°, deberán presentarse en el Juzgado de Paz de su respectiva seccion, acompañados de

dos testigos fidedignos, ciudadanos naturales ó legales, para justificar que tienen, por lo menos, dos años y medio de residencia en el país.

En la misma forma se presentarán los que se encuentren en el caso del inciso 2.° del artículo 3.°, debiendo, además, exhibir su partida de nacimiento, para justificar la edad.

Esta última justificacion deberá tambien ser producida por los extranjeros á que se refiere el inciso 1.° del artículo 3.°.

El Juez de Paz exigirá que los testigos exhiban, en el acto, sus boletas de inscripcion en el Registro Cívico, como única prueba de su calidad de ciudadanos, no admitiendo sus declaraciones si previamente no llenan esa formalidad; y en la constancia escrita, indicada en el artículo anterior, mencionará el nombre, apellido, edad, domicilio, estado y profesion de los testigos, el número de sus respectivas boletas de inscripcion en el Registro Cívico y la declaracion que hayan prestado.

Art. 7.° El Poder Ejecutivo mandará imprimir, y entregará á todos los Jueces de Paz de la República, los libros mencionados en el artículo 5.°, los cuales contendrán un doble formulario unido, formando talon, para constituir con uno de ellos el Registro de Renuncia de la Ciudadanía Legal, y con el otro la boleta, exactamente igual al Registro, que deberá entregarse al interesado.

Esta boleta será el único documento que justificará, ante las autoridades nacionales, la renuncia de la ciudadanía legal, y se entregará á cada interesado sin más erogacion que la de la suma de 2 pesos 50 centésimos destinada al Tesoro Público.

Art. 8.° Los extranjeros inscritos en el Registro de Renuncia de la Ciudadanía Legal, que pierdan su boleta de inscripcion, podrán pedir que se les expida una segunda ó ulterior boleta, abonando la suma de 5 pesos.

La boleta así expedida dirá, en su encabezamiento: *renovada;* y de su expedicion se pondrá constancia, por nota marginal, en el Registro de Renuncia de la Ciudadanía Legal.

Art. 9.° Vencidos los plazos establecidos en los artículos 2.° y 3.°, quedará irrevocablemente adquirida la ciudadanía legal por todos los extranjeros que no hayan manifestado, dentro de ellos, su intencion de renunciarla. Pero la renuncia de la ciudadanía legal puede, en todo momento, dejarse sin efecto por los extranjeros que la hayan hecho.

Para ello se presentará el interesado, *personalmente,* en el Juzgado de Paz en que exista su inscripcion de renuncia de la Ciudadanía Legal, devolverá al Juez, para ser inmediatamente inutilizada, su boleta de inscripcion, y suscribirá, juntamente con el Juez de Paz y dos testigos, una nota, puesta en el Registro al mar-

gen de su renuncia de la ciudadanía, en la que se hará constar la revocacion de ella, que será definitiva, y la devolucion é inutilizacion de la boleta de inscripcion.

Art. 10.° El ciudadano legal que solicite su inscripcion en el Registro Cívico, sólo deberá justificar:

1.° Que tiene, por lo menos, 20 años cumplidos de edad, si es soltero, ó 18, si es casado, y que sabe leer y escribir;
2.° Que está avecindado en la seccion judicial en que quiere inscribirse;
3.° Que se encuentra comprendido en alguno de los casos de adquisicion de la ciudadanía legal enumerados en el artículo 8.° de la Constitucion de la República.

Esta última justificacion se hará por cualquiera de los medios ordinarios de prueba, sin excepcion alguna, y el expediente se seguirá en papel comun, sin requerir timbres, ni pagar costas.

Art. 11.° El extranjero, cuya inscripcion en el Registro Cívico sea denegada ó eliminada, por cualquier motivo que no sea el de falta de residencia en el país durante los términos señalados en el artículo 8.° de la Constitucion, ó alguna de las causas de suspension de la ciudadanía, indicadas en el artículo 11 de la misma, podrá, en todo momento, solicitar y obtener su ins-

cripcion en el Registro de Renuncia de la Ciudadanía Legal, bastándole para ello presentar al Juez de Paz respectivo un certificado, en papel simple, de la Comision Inscriptora ó Calificadora, en el que conste que no fué admitida, ó que fué eliminada su inscripcion en el Registro Cívico, con expresion de la causa ó causas de ese hecho.

Art. 12.° Los ciudadanos legales, inscritos en el Registro Cívico, podrán tambien ser tachados por no estar comprendidos en ninguno de los casos de adquisicion de la ciudadanía legal expresados en el artículo 8.° de la Constitucion de la República.

Art. 13.° Los años de ciudadanía en ejercicio, exigidos por la Constitucion de la República para el desempeño de determinadas funciones públicas por parte de los ciudadanos legales, se empezarán á contar desde el día de la inscripcion de esos ciudadanos en el Registro Cívico.

Para los que, con arreglo á las leyes anteriores á esta, hayan obtenido carta de ciudadanía legal, esos años empezarán á contarse desde la fecha de dicha carta.

Art. 14.° Todo habitante del Estado tiene el derecho de examinar el Registro de Renuncia de la Ciudadanía Legal y de solicitar de los Jueces de Paz certificados de lo que en ellos conste, los que serán expedidos en papel simple y gratuitamente.

Art. 15.° El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley.

Art. 16.° Deróganse todas las leyes que se opongan á las disposiciones de esta.

Art. 17.° Comuníquese, etc.

CAPÍTULO III

Perfeccionamiento del sistema electoral del voto limitado

El Consejo de Estado, que durante el Gobierno Provisional de 1898 desempeñó las funciones de Poder Legislativo, continuó y terminó la importantísima tarea de la reforma de nuestro régimen electoral, que ya había sido iniciada en la anterior Legislatura. El principal objeto de esa reforma era el de incorporar á nuestra legislacion política un sistema electoral que asegurara la legítima y genuina representacion de todos los partidos en el seno de los Poderes Públicos.

La ciencia constitucional ha resuelto ya el problema de la representacion proporcional, que es, como lo han dicho acertadamente Stuart Mill, Brunialti y otros publicistas eminentes, la más grande é interesante cuestion política de los tiempos modernos, formulando sistemas electorales cuya aplicacion dá seguramente á cada partido político una representacion estrictamente proporcional á su respectiva importancia numérica (1).

(1) Sobre esta materia véase mi obra « La Libertad Política ».

Pero el Consejo de Estado no pudo adoptar ninguno de esos sistemas racionales y científicos. Obstaban invenciblemente á ello numerosas causas, siendo una de las principales la circunstancia de que, en el convenio de paz del 19 de Septiembre de 1897, se había pactado expresamente que se incorporaría á nuestra legislacion electoral, entre otras reformas, la de la representacion de las minorias por el sistema de *la lista incompleta.*

Siendo, pues, forzoso adoptar el procedimiento empírico del voto limitado, ó de lista incompleta, me dediqué á encontrar el medio de destruir uno de sus más graves defectos, que lo desnaturaliza por completo en sus resultados prácticos, á fin de dar siquiera positivas garantías á la representacion de las minorias, ya que no era posible pensar seriamente en la adopcion de un sistema de verdadera representacion proporcional.

Sábese que el más grave defecto de ese sistema electoral empírico consiste en que, la mayoría, fraccionándose en varios grupos, consigue la totalidad de los candidatos que deben ser elegidos en una circunscripcion ó Departamento, privando así á la minoría de toda representacion. Luego es necesario, ó encontrar algun medio eficaz de impedir ese fraude de las mayorías, que suprime totalmente la representacion de las minorías, ó abandonar por completo el sistema del voto limitado, desde que, en la práctica, produce ab-

solutamente los mismos efectos que el sistema comun de elecciones, que el sistema de la representacion exclusiva de la mayoría.

Y ese medio, eficaz y sumamente sencillo en su aplicacion, lo he encontrado, como puede verse en el siguiente discurso que pronuncié en el Consejo de Estado:

Sr. Jimenez de Aréchaga—Señor Presidente:

Este artículo del proyecto de ley en discusion, que entraña la más importante y la más fundamental de todas las reformas que tratamos de introducir en nuestro régimen electoral, requiere, en mi concepto, la modificacion ó el complemento que paso á indicar, tan sencillo y clarísimo en su forma como fecundo en benéficos resultados, encaminados á asegurar la verdad, la justicia y la sinceridad en el ejercicio del derecho de sufragio.

El sistema electoral del voto incompleto, adoptado en este artículo, es, sin duda alguna, el más imperfecto, el menos justo y equitativo de todos los sistemas hasta el presente ideados con el propósito de acordar á todas las opiniones y á todos los intereses colectivos legítima y proporcional representacion en el seno de las asambleas deliberantes.

Pero, un conjunto de circunstancias, mil veces superiores á nuestra voluntad, nos obliga á incorporarlo

á nuestro régimen electoral, si no como verdadera y definitiva solucion del gran problema político de la representacion proporcional, por lo menos como la única solucion práctica y viable á que prudentemente podemos aspirar en la actualidad. Para no citar más que una sola de esas circunstancias, recordaré que en el convenio de paz del 19 de Septiembre del pasado año se estipuló, en una de sus más importantes y fundamentales cláusulas, que se incorporaría á la legislacion electoral vigente, entre otras reformas, la de la representacion de las minorías por el sistema de la lista incompleta.

Es, por consiguiente, para nosotros, deber moral ineludible adoptar ese sistema que, por otra parte, sean cuales fueren sus deficiencias y sus imperfecciones, representa un gran adelanto, un progreso considerable si se le compara con el procedimiento electoral comun, con el sistema de la exclusiva representacion de las mayorías.

Pero, al incorporar el voto incompleto á nuestro régimen electoral, si es que lo hacemos con el propósito firme y leal de asegurar la representacion de las minorías, es necesario que tratemos de suprimir uno de sus más graves defectos, que lo desnaturaliza por completo en sus resultados prácticos; defecto que ha sido siempre considerado como inherente á su mecanismo, pero que, en realidad, sólo es el resultado de los mane-

jos fraudulentos de los hombres que lo practican y que yo me lisonjeo de haber encontrado el medio, sencillo y eficaz, de destruirlo.

El sistema del voto limitado, ó de lista incompleta, muy sencillo en su mecanismo y de una aplicacion sumamente fácil, aún para los ciudadanos de más escasa cultura, tiene el gravísimo inconveniente de permitir que la mayoría, fraccionándose en varios grupos, consiga la eleccion de la totalidad de los candidatos que correspondan á un Departamento ó circunscripcion electoral, privando así, ilegítima y fraudulentamente, á la minoría de toda representacion.

Si se trata, por ejemplo, de la eleccion de tres Diputados, que es el número de ellos que corresponde á la casi totalidad de los Departamentos de la República, y hay dos partidos en lucha, uno con novecientos electores y otro con quinientos noventa, minoría considerable que, con arreglo al sistema de la lista incompleta, debe tener derecho á un diputado, la mayoría, fraccionándose en tres grupos de trescientos electores cada uno, consigue la eleccion de tres diputados y suprime, por consiguiente, toda representacion de la minoria, votando por tres candidatos en la siguiente forma: Un grupo de trescientos electores vota por una lista de dos candidatos, que designaré con números y llamaré *uno* y *dos*. Otro grupo, tambien de trescientos electores, vota por los candidatos *uno* y *tres*, y el ter-

cer grupo, con igual número de adherentes, vota por los candidatos *dos* y *tres*.

De aquí resulta que, si bien cada ciudadano, ajustando estrictamente su conducta electoral á las exigencias del sistema de la lista incompleta, vota sólo por dos candidatos, en un Departamento que tiene derecho á tres, el partido político á que pertenecen esos ciudadanos, el partido que está en mayoría, vota, en realidad, por tres candidatos, que en el ejemplo que acabo de poner he designado con los números *uno, dos* y *tres;* y como cada uno de esos tres candidatos de la mayoría figura en dos grupos de listas, y como cada grupo de listas cuenta con trescientos votos, gracias á ese manejo habilidoso y fraudulento de la mayoría, sus tres candidatos cuentan con seiscientos votos, y todos ellos tienen que resultar electos porque la minoría sólo ha podido dar quinientos noventa á cada uno de sus candidatos respectivos.

Quiere decir, pues, que procediéndose en la forma que acabo de indicar, con el sistema del voto limitado, ó de lista incompleta, se suprime totalmente la representacion de las minorías y se coloca en realidad al país bajo el imperio del procedimiento electoral comun, del sistema de la representacion exclusiva de la mayoría; pero con esta circunstancia agravante: que entonces la injusticia no es ya la consecuencia necesaria é ineludible de la aplicacion estricta de la ley que

buena ó mala, debe ser acatada por todos los ciudadanos mientras esté en vigencia, sino el efecto de los procedimientos desleales y fraudulentos de un partido, que forzosamente empujarán á las demás agrupaciones políticas, despojadas de su legítimo derecho de representacion, á las reivindicaciones violentas, á la guerra civil y, por consiguiente, á la ruina del país.

Este fraude que me propongo impedir es tan evidente y de una aplicacion tan fácil y segura que, apenas inventado el sistema del voto limitado, ó de lista incompleta, y puesto en práctica, por primera vez, en Inglaterra, en el año 1868, la mayoría, en las ciudades de Birmingham y Glasgow, lo descubrió inmediatamente, lo aplicó sin ninguna dificultad ó inconveniente y consiguió la eleccion de la totalidad de los candidatos, burlando así los derechos de las minorías.

Si ese procedimiento desleal y fraudulento, que desnaturaliza completamente el sistema del voto limitado, ha sido admitido sin escrúpulos y practicado sin vacilaciones por un pueblo como el inglés, tan preparado para el ejercicio de la libertad política, tan respetuoso y tan apegado á las formas tutelares de la libertad y del derecho, ¡con qué facilidad, señor Presidente, y con qué ilimitada extension sería admitido y practicado por nuestros conciudadanos y por nuestros partidos políticos!

Es necesario, por consiguiente, que busquemos el

medio de imposibilitar ese fraude si es que realmente queremos que, con la aplicacion del voto incompleto, quede asegurada la representacion de las minorías. Y ese medio lo he encontrado y es tan sencillo y claro en su aplicacion como eficaz en sus resultados. Consiste, tan sólo, en establecer en la ley que las listas de candidatos que se hayan tomado en cuenta en el escrutinio y hayan servido para la eleccion de la totalidad de los candidatos que legítimamente pertenecen á la mayoría, se inutilicen para las subsiguientes operaciones del escrutinio, que sólo deben tener por objeto proclamar la eleccion de la parte de candidatos que á la minoría corresponden.

Sirviéndome nuevamente del mismo ejemplo puesto hace un momento para demostrar el gravísimo fraude que permite este sistema electoral, voy á explicar de qué manera tan sencilla y eficaz puede ese fraude ser suprimido con el procedimiento que propongo como modificacion ó complemento del artículo en debate.

El partido que está en mayoría y que cuenta con novecientos votos, ha querido cometer el acto ilegítimo y fraudulento de elegir todos los representantes del Departamento, usurpando así la parte que, en la representacion, le concede la ley á la minoría, y para ello se ha fraccionado en tres grupos de trescientos electores cada uno y ha votado por tres candidatos, en la forma antes indicada, que volveré á designar con

los números *uno, dos* y *tres*. Como cada uno de estos tres candidatos cuenta con seiscientos votos, y la minoría sólo le ha podido dar quinientos noventa á cada uno de los suyos, todos aquéllos resultarían electos si no se modificara la ley en la forma que yo propongo.

Pero, admitida esa modificacion, el escrutinio impediría que tuviesen éxito esos procedimientos desleales y dolosos de la mayoría, y aseguraría á todos los partidos políticos su parte legítima en la representacion nacional. En efecto: la Junta Electoral, al practicar el escrutinio general, comenzaría por declarar electos á los dos candidatos de la mayoría que he designado con los números *uno* y *dos*, porque son los que aparecen con mayor número de votos; y como, con arreglo al sistema de la lista incompleta, en un Departamento en donde se eligen tres Diputados, la mayoría solo tiene derecho á dos, puesto que el tercero corresponde á la minoría, la Junta Electoral, una vez proclamada la eleccion de los dos candidatos de la mayoría, que es hasta donde vá su derecho, inutilizaría totalmente, para las subsiguientes operaciones del escrutinio, todas las listas de candidatos que hubiesen servido para la eleccion de esos dos candidatos de la mayoría. Quedarían entonces solamente en juego las listas depositadas en las urnas por los electores de la minoría, y con ellas tendría ésta asegurada la eleccion del tercer candidato.

La modificacion ó el complemento que propongo ofrece, por consiguiente, eficaces garantías á todos los partidos políticos. Comienza por asegurar á la mayoría las dos terceras partes de la representacion, que es á lo que realmente tiene derecho; pero al mismo tiempo garantiza á la minoría la eleccion de una tercera parte, inutilizando todos los manejos fraudulentos que quisiera poner en juego la mayoría para usurpar al partido adverso su parte legítima en la representacion.

El procedimiento que debe seguirse para poner en práctica esta modificacion es tambien sumamente sencillo: todo se reduce á que la Junta Electoral, despues de haber declarado la eleccion de la totalidad de los candidatos que corresponden legítimamente á la mayoría, inutilice las listas por la mayoría depositadas en las urnas, para las subsiguientes operaciones del escrutinio, que solo se efectuarán teniendo en cuenta las listas de candidatos de la minoría.

En el artículo 30 de este proyecto de ley, se empieza por establecer la manera cómo los ciudadanos deben formar las listas de candidatos, disponiéndose, de acuerdo con el principio en que se basa el sistema de la lista incompleta, que en el Departamento de Montevideo, cuyo número de diputados es de doce, cada elector solo votará por ocho candidatos; que en Canelones, que tiene derecho á seis diputados, cada ciudadano sufrague solamente por cuatro, y que lo

haga únicamente por dos en todos los demás Departamentos de la República, que llevan tres diputados al seno de la rama popular del Poder Legislativo.

En seguida de establecer esto, indica la manera cómo debe hacerse el escrutinio, en los siguientes términos: «Al practicarse el escrutinio, en cada Departamento, se proclamarán representantes: En el de Montevideo, á los ocho ciudadanos que figuren en la lista que haya tenido mayor número de sufragios, y á los cuatro primeros, en órden de colocacion, de la lista que siga en número de votos; en el de Canelones, á los cuatro ciudadanos que figuren en la lista de la mayoría, y á los dos primeros, en órden de colocacion, de la lista que siga en número de votos; y en todos los demás Departamentos, á los dos ciudadanos que figuren en la lista de la mayoría, y al primero, en órden de colocacion, de la lista que siga en número de votos». Y bien, yo propongo que, inmediatamente despues de esto, que lo he leído porque solo así será inteligible lo que voy á indicar, se agregue lo siguiente: «Pero las listas de candidatos que hayan servido para la eleccion de los ocho, cuatro ó dos primeros candidatos, á que se refieren los tres incisos precedentes de este artículo, quedarán totalmente inutilizadas para las subsiguientes operaciones del escrutinio y no podrán, en consecuencia, influir de ninguna manera en la eleccion de los otros candidatos,

que corresponden á la minoría, cualquiera que sea el número de votos que en ellas tengan otros ciudadanos además de los ocho, cuatro ó dos que por su medio hubiesen resultado electos».

Esta es la modificacion ó el complemento que propongo al artículo en discusion. Sancionado ese artículo tal como está en el proyecto, la representacion de las minorías estará escrita en la ley, pero el país no gozará jamás de ese beneficio y continuará realmente bajo el imperio de la exclusiva representacion de las mayorías. Modificado ó complementado de acuerdo con las ideas que acabo de exponer, las minorías, siempre que no sean tan insignificantes que no merezcan, en estricta justicia, estar representadas en el seno del Poder Legislativo, tendrán la seguridad de ejercer eficazmente su derecho de sufragio y de obtener, sin peligro alguno para la mayoría, su parte legítima en la representacion nacional.

Por eso espero que los señores miembros del Consejo de Estado me han de acompañar en esta obra de perfeccionamiento del sistema que tratamos de incorporar á nuestro régimen electoral, dando así verdaderas y sólidas bases de verdad, de justicia y de sinceridad, en nuestro país, al ejercicio del derecho de sufragio.

Algunos días antes de pronunciar este discurso en el Consejo de Estado, publiqué en *El Nacional* un breve estudio sobre la modificacion ó complemento que requería el sistema del voto limitado para que, en la práctica, pudiera ser realmente un sistema de representacion de las minorías. Y como en ese estudio hice algunas demostraciones numéricas, que facilitan considerablemente la explicacion de mi pensamiento á ese respecto, considero conveniente reproducirlo aquí, en su parte sustancial, como complemento del discurso precedente.

Ese estudio es el siguiente:

El sistema electoral del voto limitado, muy sencillo en su mecanismo y de una aplicacion sumamente fácil, aun para los ciudadanos de más escasa cultura, tiene el gravísimo inconveniente de permitir que la *mayoría,* fraccionándose en varios grupos, consiga la totalidad de los candidatos que deben ser elegidos en una circunscripcion ó Departamento, privando así á la *minoría* de toda representacion.

Si se trata, por ejemplo, de la eleccion de tres candidatos y hay dos partidos: X, con 6,000 electores y Z, con 3,800, el partido X consigue la eleccion de los 3 Diputados, fraccionándose en tres grupos de 2,000 electores cada uno y votando así:

PRIMER GRUPO DEL PARTIDO X—2,000 ELECTORES

Por el candidato A. . . . . 2,000 votos
» » » B. . . . . 2,000 »

SEGUNDO GRUPO DEL PARTIDO X — 2,000 ELECTORES

Por el candidato B. . . . . 2,000 votos
» » » C. . . . . 2,000 »

TERCER GRUPO DEL PARTIDO X—2,000 ELECTORES

Por el candidato C. . . . . 2,000 votos
» » » A. . . . . 2,000 »

Ha votado la mayoría por tres candidatos, A, B y C, consiguiendo cada uno de ellos 4,000 votos.

La minoría (partido Z, con 3,800 electores) no puede dar á cada uno de sus candidatos sino 3,800 votos y, por consiguiente, resultan electos los 3 de la mayoría.

Este fraude es tan evidente y de tan fácil aplicacion que, apenas inventado el sistema del voto limitado y puesto en práctica por primera vez en Inglaterra, en el año de 1868, las *mayorías,* en las ciudades de Birmingham y Glasgow, lo descubrieron inmediatamente, lo

aplicaron y consiguieron la totalidad de los candidatos á elegirse, burlando así el derecho de las *minorías.*

Es indispensable, en consecuencia, buscar el medio de imposibilitar ese fraude si se quiere que la aplicacion del «voto limitado» produzca el efecto de acordar representacion á las minorías. Y ese medio lo he encontrado y es tan sencillo en su aplicacion como eficaz en sus resultados.

Consiste tan solo en establecer en la ley que las listas de candidatos, que hayan sido tomadas en cuenta en el escrutinio para la eleccion de *la parte de candidatos* que corresponde á la *mayoría,* se inutilicen completamente para la ulteriores operaciones del escrutinio, que tienen por único objeto proclamar la eleccion de *la parte de candidatos* que corresponde á la minoría.

La reforma que propongo está contenida en el último inciso del siguiente artículo de la ley, relativo á la eleccion de Juntas Electorales:

Art.... La eleccion de los siete miembros de la Junta Electoral, á que se refiere el artículo anterior, se verificará por el sistema del voto limitado, en la siguiente forma:

Cada sufragante solo inscribirá en su lista cuatro nombres de los candidatos á quienes desea elegir titulares de la Junta Electoral y otros cuatro de los que desea elegir como suplentes.

Al practicarse el escrutinio, se proclamarán electos miembros de la Junta Electoral á los cuatro ciudadanos que, como titulares, figuren en la lista que haya obtenido mayor número de votos y á los tres primeros, en órden de colocacion, de la lista que siga en número de votos.

Igual procedimiento se observará en el escrutinio de los suplentes.

Pero las listas de candidatos que hayan servido para la eleccion de los cuatro primeros titulares y suplentes, quedarán totalmente inutilizadas para las subsiguientes operaciones del escrutinio y no podrán, en consecuencia, influir de ninguna manera, en la eleccion de los otros tres titulares y suplentes, cualquiera que sea el número de votos que en ellas tengan otros candidatos, además de los cuatro que por su medio resultaron electos.

Explicaremos con un ejemplo esta reforma.

En una eleccion de 7 candidatos, en la que cada elector debe votar solamente por 4, hay dos partidos en lucha, X con 1,000 electores y Z con 550.

La mayoría (partido X) pretende conseguir la eleccion de los 7 candidatos y, para ello, vota fraccionándose así:

1.er grupo de 142 electores, vota por A, B, C, D.
2.º » » 143 » » » E, F, H, A.

3.er	grupo	de	143	electores,	vota	por	B, C, D, E.
4.°	»	»	143	»	»	»	F, H, A, B.
5.°	»	»	143	»	»	»	C, D, E, F.
6.°	»	»	143	»	»	»	H, A, B, C.
7.°	»	»	143	»	»	»	D, E, F, H.
Votantes:			1,000				

ESCRUTINIO

A —	142 +	143 +	143 +	143	=	571	votos
B —	142 +	143 +	143 +	143	=	571	»
C —	142 +	143 +	143 +	143	=	571	»
D —	142 +	143 +	143 +	143	=	571	»
E —	143 +	143 +	143 +	143	=	572	»
F —	143 +	143 +	143 +	143	=	572	»
H —	143 +	143 +	143 +	143	=	572	»

De esta manera, la mayoría conseguiría la eleccion de todos los candidatos, desde que la minoría (partido Z, con 550 adherentes), solo le puede dar 550 votos á cada uno de los suyos.

Pero, aplicándose la reforma que propongo, este fraude se evita por completo. En efecto; elegidos por el partido X los cuatro primeros candidatos, que lo serían en este caso E, F, H y A, se eliminarían del escrutinio, para las subsiguientes operaciones, todas las

listas de candidatos que hubieran servido para la elección de E, F, H y A. ¿Cuáles serían esas listas? Absolutamente todas las de los electores del partido X, porque en todas ellas figuran algunos de los candidatos E, F, H y A, ya elegidos por su intermedio.

De esta manera, la minoría, con sus 550 votos, elegirá necesariamente los 3 candidatos que le corresponden.

Se me ha objetado por el doctor Rodríguez Larreta que no es justo eliminar «de las subsiguientes operaciones del escrutinio» las listas de la mayoría, que ya han contribuido á elegir 4 candidatos, porque en ellas puede haberse votado tambien por candidatos que figuren en las listas de la minoría, y estos votos deben sumarse con aquéllos para determinar cuáles son los ciudadanos cuya eleccion ha de proclamarse.

Pero esta objecion es enteramente infundada, por las siguientes razones:

1.ª Porque la *mayoría* no tiene, por la ley, sinó el derecho de elegir 4 candidatos, y no es justo, por consiguiente, que, despues de haber elegido esos 4, ejerza todavía influencia eficaz y decisiva en la eleccion de los otros 3 candidatos, que corresponden á la *minoría*.

2.ª Porque, en la práctica, cuando está en vigencia un sistema de representacion de las minorías, no es racional suponer que los electores de un partido voten por candidatos que pertenezcan al partido contrario.

En ese caso, lo real, lo positivo, lo que sucederá invariablemente, es que cada partido tratará de conseguir el mayor número posible de candidatos *suyos*, aun echando mano de procedimientos ilegales y fraudulentos. No es, no digo probable, pero ni siquiera posible que, *de buena fé*, los electores de un partido inscriban en sus listas de votacion candidatos que pertenezcan al partido contrario, que le disputa la eleccion.

3.ª Porque es notoriamente justo, y está en la naturaleza de todo sistema de representacion de las minorías, que cada partido no pueda ejercer influencia alguna en la designacion y eleccion de los candidatos que correspondan á los otros partidos. Cada agrupacion electoral debe elegir los representantes ó delegados que por la ley le corresponden, con absoluta independencia de todas las demás.

CAPÍTULO IV

El sistema electoral del doctor D'Hondt

Es, sin duda alguna, Bélgica, el país que, en nuestros días, presta mayor atencion y consume más actividad intelectual destinada al estudio de los sistemas racionales de representacion proporcional; y es tambien el publicista belga, doctor don Víctor D'Hondt, el que ha tenido la fortuna de formular el sistema que es hoy considerado, por la casi totalidad de los pensadores más eminentes que al estudio de esta cuestion se han dedicado, como el más perfecto de todos los que se han ideado para dar acertada solucion al importantísimo problema político de la reforma electoral.

No obstante esto, el detenido y meditado estudio de las ideas del doctor D'Hondt llevó á mi ánimo el convencimiento de que la base de su sistema, el principio de *la cifra de reparticion,* era muy inferior al del *cociente electoral* formulado por Mr. Hare, y en mi libro *La Libertad Política,* hice un extenso exámen crítico de él declarándome su adversario decidido.

Tuvo la deferencia el doctor D'Hondt, de tomar en cuenta mis observaciones, publicando en la revista belga *La Représentation Proportionnelle,* un artículo para impugnarlas, y yo, á mi vez, repliqué en otro artículo, que escribí para la misma revista y que reproduzco en este capítulo.

Pero como no es posible fallar en un litigio oyendo á una sola de las partes, comenzaré por dar á conocer la defensa del doctor D'Hondt, transcribiendo íntegramente su interesante artículo, que es como sigue:

I

El doctor don Justino Jimenez de Aréchaga, profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Montevideo, ha publicado un importante libro titulado *La Libertad Política,* en el que consagra muchos capítulos al exámen del sistema práctico de representacion proporcional adoptado por la Asociacion Belga.

El sabio profesor considera que debe permanecer fiel al sistema Hare; se constituye en decidido defensor del *cociente electoral;* quiere que la reparticion proporcional se haga tomando por base el número de adherentes de cada partido, dividido por el número de representantes á elegirse; no admite que se adopte otra cifra como medida electoral.

Antes de exponer y examinar las dos razones en

que el señor de Aréchaga funda su apreciacion, debemos hacer una observacion de principios.

Entre el sistema del *cociente electoral* y el de la *cifra de reparticion* no existe, como parece que lo supone nuestro estimable contradictor, una antítesis absoluta, fundamental y esencial. Los dos reposan sobre la misma base, tienen un mismo punto de partida. Sólo difieren en los caminos que siguen, y aun á este respecto, tienen en muchos casos puntos de contacto.

Quiere decir, pues, que no nos presentamos como adversarios del ilustre Mr. Hare. Por el contrario, lo reconocemos como nuestro maestro y reivindicamos el honor de ser su discípulo. Él es, en efecto, quien ha sentado el principio de la verdadera teoría del gobierno representativo; él es quien ha indicado la vía. Creemos solamente que se ha detenido en el punto de partida y que nosotros hemos adelantado un paso en la marcha que él ha señalado.

Mr. Hare ha dicho: si tres partidos A, B, C, respectivamente de una fuerza electoral de 2,000, de 3,000 y de 7,000 votantes, tienen que elegir 12 diputados, corresponden 2 al partido A, 3 al partido B y 7 al partido C. No razonamos nosotros de otra manera, pero disentimos en cuanto al procedimiento que ha de seguirse para obtener el resultado sobre el cual estamos de acuerdo.

Porque en el ejemplo que se acaba de indicar, for-

mado con números redondos, puramente hipotéticos, se obtiene una reparticion justa de los representantes, dividiendo por el número de éstos el de los adherentes de cada partido, dando á cada uno de éstos un número de diputados igual al número de veces que el cociente electoral está contenido en cada agrupacion política, concluye Mr. Hare que, para hacer una reparticion proporcional, es necesario proceder siempre de la misma manera.

Nosotros, por el contrario, decimos que obtenemos una reparticion, cuya equidad y justicia nadie desconoce, midiendo á todos los partidos con la misma vara, «*dividiendo las cifras electorales respectivas de los partidos por un mismo número que dé cocientes cuya suma sea igual al número de candidatos á elegir*» y afirmamos que este es el procedimiento que debe seguirse en todos los casos.

¿Cuál es el procedimiento más racional y más justo? Un ejemplo decidirá.

Supongamos 4 partidos: A, B, C y D, respectivamente de 5,697, 2,705, 1798 y 800 adherentes, que forman un total de 11,000 electores, y que deben elegir 11 diputados. El *cociente electoral,* segun el sistema Hare, es de 1,000.

El resultado de la eleccion sería este:

5 candidatos al partido A, al cual le quedaría una fraccion no representada de 697 adherentes.

2 candidatos al partido B, con más una fraccion no representada de 705 electores.

1 candidato al partido C, al cual le quedaría una fraccion no representada de 798 electores.

El partido D no obtendría ningun candidato y sus 800 electores quedarían sin representacion.

Solo resultarían electos 8 de los 11 candidatos que corresponden á la circunscripcion. Faltan, pues, 3 candidatos; y en el sistema que defiende el doctor de Aréchaga, ellos deben corresponder á las fracciones no representadas que sean más numerosas, ó sea, uno al partido B, otro al partido C, y el tercero al partido D.

Resultado final:

El	partido	A	obtiene	5	representantes
»	»	B	»	3	»
»	»	C	»	2	»
»	»	D	»	1	»

Con el sistema adoptado por la Asociacion Belga (el del doctor D'Hondt), *la cifra de reparticion* sería en este caso 899, y el resultado de la eleccion el siguiente:

El	partido	A	obtiene	6	representantes
»	»	B	»	3	»

El partido C obtiene 2 representantes
» » D » 0 »

11

¿De qué lado se encuentra la razon y la justicia?

Habiéndose sentado el principio de que un partido no puede elegir un representante sino á condicion de reunir el cociente electoral, ó sea, 1,000 votos, nos parece contrario á la razon acordar en seguida representantes á fracciones de 897, de 798 y aun de 705 votos. En nuestro concepto, esto es renegar del principio mismo que se ha admitido; es rechazar lejos de sí el instrumento que se presenta como infalible é imperfectible, y con cuyo concurso la reparticion de los candidatos debía verificarse.

¿Estos resultados del sistema Hare, son más aceptables bajo el punto de vista de la justicia? Evidentemente no. Desde luego, el partido A que, con sus 5,697 adherentes, forma la mayoría del cuerpo electoral, que hemos supuesto de 11,000 electores, no consigue más que 5 candidatos, cuando son 11 los que deben elegirse. La mayoría de los votantes no consigue, pues, la mayoría de los candidatos.

Puede sostenerse que esa es la representacion de *las minorías;* pero seguramente que no es la representacion *proporcional.*

Más aun; el partido D obtiene un representante con 800 votos, y el partido A no consigue más que 5 con 5,697 electores, esto es, con un número de votos *siete veces mayor.* ¿Dónde está aquí la proporcionalidad? ¿Dónde la justicia?

Por el contrario, en el sistema de *la cifra de reparticion,* el partido A, que cuenta con la mayoría de los electores, obtiene la mayoría de los candidatos; todos los partidos son medidos con el mismo metro electoral, y si el partido D no consigue ningun representante es porque no alcanza al número en razon del cual se concede un candidato á cada uno de los otros partidos.

La proporcionalidad no está aquí establecida sólo como principio; ella se encuentra aplicada en realidad de una manera rigorosa é inflexible, sin ningun temperamento. Por estos motivos, el sistema de la cifra de reparticion nos parece el único justo y racional.

Examinemos ahora las objeciones del eminente profesor de la Universidad de Montevideo.

Nuestro contradictor no desconoce que en el ejemplo de los tres partidos A, B y C, compuestos respectivamente de 1,501, 799 y 700 adherentes, y debiendo elegir tres diputados, no hay verdadera representacion proporcional sino en los resultados obtenidos con la aplicacion del sistema de la *cifra de reparticion,* que atribuye dos diputados al partido A y uno

al partido B. Reconoce que el sistema del cociente electoral, acordando en este caso un candidato á cada uno de los tres partidos, no es justo ni equitativo.

Pero él se pregunta cuántas veces podrán presentarse estos inconvenientes, y ha llegado hasta imponerse la tarea de investigar, en los casos en que, con los mismos datos ya indicados, se tratara de elegir diverso número de diputados, cuál sería la diferencia entre los resultados obtenidos con el *cociente electoral* y los que produjera la *cifra de reparticion.* Ha comprobado que en la hipótesis de tres partidos, respectivamente de 1,501, 799 y 700 electores, no hay diferencia entre los resultados obtenidos con los dos sistemas, sino cuando se trata de la eleccion de 3, 7 y 11 diputados. En todos los demás casos, desde la eleccion de 4 diputados hasta la de 24, los resultados conseguidos con los dos procedimientos no son diferentes.

¿Por qué, entonces, se pregunta, sustituir la *cifra de reparticion* al cociente electoral?

Muy fácil es la respuesta. Es necesario preferir el procedimiento que dé *siempre* resultados justos y proporcionales al que está expuesto, en ciertos casos, á falsear la representacion verdadera. El reloj que marcha siempre regularmente, es superior al que tan pronto adelanta como atrasa.

Inútil nos parece insistir más sobre este punto.

El doctor de Aréchaga nos objeta, en segundo lu-

gar, que el sistema de la *cifra de reparticion* produce desigualdades entre los electores de diferentes circunscripciones. Supone tres circunscripciones, en las que deben elegirse 19 diputados, formadas de esta manera:

1.ª CIRCUNSCRIPCION	2.ª CIRCUNSCRIPCION	3.ª CIRCUNSCRIPCION
10,000 electores	*5,000 electores*	*4,000 electores*
10 representantes	5 representantes	4 representantes
Pd.º A— 4,200 adherentes	Pd.º A—2,400 adherentes	Pd.º A—1,610 adherentes
» B— 3,000 »	» B—1,300 »	» B—1,140 »
» C— 2,000 »	» C— 700 »	» C— 650 »
» D— 800 »	» D— 600 »	» D— 600 »
10,000	5,000	4,000

En el sistema de Mr. Hare, dice nuestro honorable contradictor, el cociente electoral será siempre igual en las tres circunscripciones: 1,000. Pero en el sistema de la *cifra de reparticion*, el metro electoral será 840 para la primera circunscripcion, 700 para la segunda y 650 para la tercera.

Hay, pues, desigualdad entre los electores; los de la 3.ª circunscripcion obtienen un diputado por cada 650 votantes, mientras que en las otras dos, un candidato no puede resultar electo sino con un número superior de votos: con 700, ó con 840.

El sistema de la cifra de reparticion no tiene, pues, en concepto del sabio profesor, sino la apariencia de la justicia.

Esta segunda objecion no resiste más que la primera á un exámen detenido.

Desde luego, el sistema Hare no asegura á las diversas circunscripciones de un país un mismo cociente electoral. Éste depende del número de los electores y del de los candidatos, y puede haber proporcionalmente más votantes en una circunscripcion que en otra.

Además, el número de Representantes no es siempre proporcional al número de electores. En Bélgica y en muchos otros países, por ejemplo, el número de los Representantes y de los Senadores está fijado, no con arreglo al número de los electores, sino al de los habitantes.

Todas las circunscripciones no cuentan, pues, con un número de electores exactamente proporcional al número de sus Representantes. Por consiguiente, el cociente electoral no puede jamás ser igual en todas las circunscripciones, y no hay entonces razon alguna para reprochar al sistema de *la cifra de reparticion* el no tener una uniformidad que el sistema del cociente electoral tampoco ofrece.

Podemos fácilmente devolver el reproche que se nos dirige, pues con el sistema de la cifra de reparticion, la medida es, al menos, igual para todos los partidos en cada circunscripcion.

Así, en el triple ejemplo citado por el doctor de Aréchaga, la cifra de reparticion es, para todos los

partidos, 840 en la primera circunscripcion, 700 en la segunda y 650 en la tercera. Pero, con el sistema del cociente electoral, no solamente se acuerdan candidatos á grupos de 1,000 electores, sino que tambien se concede uno, en la 1.ª circunscripcion, al partido D, que no tiene más que 800 votantes, otro, en la segunda circunscripcion, á cada uno de los partidos C y D, que no cuentan respectivamente sino con 700 y 600 adherentes, y otro, en la 3.ª circunscripcion, al partido C, que no tiene más que 650 electores.

Lejos, pues, de asegurar una medida uniforme para todas las circunscripciones, el sistema del cociente admite muchas en cada una de ellas. Es entonces el sistema del cociente el que merece el reproche que el doctor de Aréchaga dirige al de la cifra de reparticion. Es aquel sistema el que se opone á èste principio elemental de justicia y de buen sentido: que no se pueden tener dos pesas y dos medidas.

La circunstancia de que las cifras de reparticion no sean iguales en diferentes circunscripciones, no ataca la justicia y la proporcionalidad, como no destruye el principio de la igualdad en las particiones la diferencia que existe entre las partes de una sucesion opulenta y las de otra mediocre.

Las razones del doctor de Aréchaga están, pues, lejos de ser decisivas. Por lo demás, el sistema de la *cifra de reparticion* se encuentra confirmado por pro-

cedimientos mecánicos y geométricos, ha sido aprobado por autoridades competentes en la materia, especialmente por Mr. Naville, el ilustre defensor y el propagador de las ideas de Mr. Hare en Suiza, y tambien ha sido adoptado por las asociaciones reformistas de Ginebra y de Bale.

En Inglaterra, los partidarios de Mr. Hare han abandonado el cociente electoral para adoptar una regla diferente.

La tentativa del profesor de Montevideo, de hacer revivir el principio del cociente electoral, no nos parece, pues, llamada á un gran éxito; pero ella ha sido para nosotros una nueva ocasion de justificar el principio de la *cifra de reparticion* y mucho se lo agradecemos al eminente publicista.

V. D'Hondt.

II

Anunciándome un distinguido miembro de la « Asociacion Reformista Belga » la publicacion del artículo del doctor D'Hondt, que ha aparecido en la revista *La Reprèsentation Proportionnelle,* me manifestaba que tenía la seguridad de que, despues de haberlo leído, me persuadiría de la bondad del sistema electoral ideado por el doctor D'Hondt y encontraría infun-

dadas las objeciones que hice á ese sistema en el apéndice de mi libro *La Libertad Política.*

Llegó á mis manos esa publicacion, y la circunstancia de ser el único contradictor del principio en que se basa el sistema D'Hondt, y de contar éste con la más decidida adhesion de la «Asociacion Reformista Belga», de la que, en Lóndres, ha fundado y preside Sir John Lubbock, y de varias asociaciones Suizas, cuyas resoluciones son seguramente inspiradas por Mr. Naville, el más autorizado de todos los escritores reformistas, me obligó á leerla repetidas veces para examinar con todo detenimiento la impugnacion hecha por el doctor D'Hondt á mis apreciaciones críticas sobre su sistema electoral.

Pero no he encontrado en ella razon alguna para modificar mis opiniones. Por el contrario, con su lectura, se ha fortificado más en mi espíritu la conviccion de que el principio del cociente electoral, como base de reparticion proporcional, es muy superior al de la *cifra de reparticion* establecido por el ilustrado publicista belga con quien tengo la honra de mantener este debate.

En el exámen que paso á hacer de la impugnacion del doctor D'Hondt, espero que encontrará el lector la justificacion más plena de la verdad que acabo de afirmar.

El doctor D'Hondt ha dicho, en su folleto titulado

Systeme Pratique et Raisonnè de Reprèsentation Proportionnelle, que la reparticion de los representantes entre los diversos grupos de electores, verificada con arreglo al principio del cociente electoral de Mr. Hare, es contraria á la proporcionalidad y á la justicia *en la generalidad de los casos,* á causa de no ser, por regla casi invariable, exactamente divisibles por el cociente electoral los números que representan las fuerzas de cada partido. Este es el único defecto que encuentra en el sistema Hare y trata de demostrarlo de la siguiente manera:

Si en una circunscripcion, en la que deben elegirse 3 representantes, hay 3,000 electores divididos en tres partidos: A, con 1,501; B, con 799, y C, con 700 adherentes, la aplicacion del cociente electoral tiene necesariamente que producir los más injustos resultados. El partido A elegirá un candidato y tendrá 501 votos sobrantes; el partido B tendrá 799 votos insuficientes, y 700 el partido C. Pero, como son tres los representantes que deben elegirse y uno solo ha conseguido un número de votos igual al cociente electoral, los otros dos candidatos coresponderán á los partidos que tengan más votos sobrantes ó insuficientes. Entonces, pues, el segundo representante se adjudicará al partido B, que es el que tiene más votos insuficientes, y, por idéntica razon, corresponderá el tercero al partido C. Los tres partidos, no obstante la diferencia que

entre ellos existe en cuanto á su respectiva importancia numérica, obtienen igual representacion.

Este resultado es, sin duda alguna, contrario á la proporcionalidad y á la justicia, porque, si el partido C, con 700 electores, consigue un representante, el partido A, con 1501, esto es, con un número más que doble, debe elegir dos candidatos y no uno.

Pero ya he dicho que este es un caso raro, excepcional, que no justifica la afirmacion del doctor D'Hondt, de que, en la generalidad de los casos, la aplicacion del principio del cociente electoral produce resultados contrarios á la proporcionalidad y á la justicia; y he demostrado, con ejemplos prácticos, que la distribucion proporcional de los Representantes entre los diversos grupos de electores, es el efecto ordinario y general que produce la aplicacion del principio de Mr. Hare.

En efecto; si con los mismos datos empleados por el doctor D'Hondt en la precedente demostracion, se verifican diversas elecciones, modificando en cada una de ellas el número de representantes que deben ser electos, se obtienen los resultados que indica el siguiente cuadro:

NÚMERO DE REPRESENTANTES Á ELEGIRSE	COCIENTE ELECTORAL	PARTIDO A *1,501 electores*	PARTIDO B *799 electores*	PARTIDO C *700 electores*	OBSERVACIONES
3	1,000	1	1	1	No es proporcional.
4	750	2	1	1	
5	600	3	1	1	
6	500	3	2	1	
7	428	3	2	2	No es proporcional.
8	375	4	2	2	
9	333	5	2	2	
10	300	5	3	2	
11	272	5	3	3	No es proporcional.
12	250	6	3	3	
13	230	7	3	3	
14	214	7	4	3	
15	200	8	4	3	
16	187	8	4	4	
17	176	8	5	4	
18	166	9	5	4	
19	157	10	5	4	
20	150	10	5	5	
21	142	10	6	5	
22	136	11	6	5	
23	130	12	6	5	
24	125	12	6	6	
25	120	12	7	6	
etc.	etc.	etc.	etc.	etc.	

Estos ejemplos prácticos demuestran que, en veintitres elecciones distintas, verificadas por los mismos partidos, solo *tres* de ellas producen resultados contrarios á la proporcionalidad. Es únicamente cuando se eligen 3, 7 y 11 representantes, que el partido C, cuyos adherentes no alcanzan á la mitad de los del partido A, consigue un número de candidatos mayor

que la mitad de los que obtiene este partido. Y si se sigue aumentando el número de representantes á elegirse, no volverá á presentarse un nuevo caso análogo á los tres que acabo de indicar; la reparticion de los candidatos seguirá siendo siempre justa y proporcional.

Debe tambien observarse que, cuando son tres los representantes á elegirse, el partido A obtiene el mismo número de candidatos que el partido C; cuando son siete, el partido A elige uno más que el partido C; cuando son once, elige dos más, y cuando son más de once, la reparticion de los candidatos entre los partidos es siempre proporcional. De estas observaciones resulta: 1.° que los casos raros y excepcionales de reparticion contraria á la proporcionalidad y á la justicia, sólo se producen cuando es bastante reducido el número de representantes que deban elegirse en una circunscripcion; 2.° que, á medida que ese número aumenta, se vá reduciendo la falta de proporcionalidad hasta que desaparece por completo; 3.° que el medio de evitar esos peligros excepcionales, que ofrece el sistema Hare, es bien fácil y practicable, pues sólo consiste en formar circunscripciones que deban elegir un número de representantes que no baje de doce ó quince, como ya lo ha propuesto Mr. Naville (1), para dar satisfac-

(1) Theorie et Practique des Elections Reprèsentatives, página 29.

cion á otras exigencias de la representacion proporcional.

Contra todo esto ¿qué ha dicho el doctor D'Hondt? Reconociendo la exactitud de mis observaciones; admitiendo ahora que sólo en casos raros y excepcionales el sistema Hare puede producir resultados contrarios á la proporcionalidad, dice que es necesario preferir el procedimiento que dé *siempre* resultados proporcionales al que esté expuesto á falsear en algunos casos la representacion verdadera; que, en consecuencia, el sistema por él ideado debe ser preferido al del cociente electoral.

Esta conclusion sería perfectamente lógica y racional si el sistema D'Hondt produjera *siempre* resultados justos y proporcionales; sería, en efecto, una insensatez desechar un nuevo mecanismo, que marchara siempre con perfecta regularidad, porque los defectos del antiguo no entorpecen á cada paso su funcionamiento. Pero muy lejos está ese sistema del doctor D'Hondt de funcionar siempre con regularidad; y comparando sus efectos con los que produce el de Mr. Hare, he comprobado en mi obra *La Libertad Política,* que la aplicacion práctica del principio de la *cifra de reparticion* tiene forzosamente que producir resultados mucho más injustos y contrarios á la proporcionalidad que la del principio del cociente electoral.

Si con estos datos, que tomo del folleto del doctor D'Hondt, para que ni la sospecha pueda abrigarse de que he buscado intencionalmente un caso práctico excepcional y favorable á mi propósito: 3,000 electores, divididos en tres partidos, A con 1,501 adherentes, B con 799 y C con 700, se verifican diversas elecciones, alterando el número de los representantes y empleando los dos sistemas, se obtienen los resultados que se indican en el siguiente cuadro:

NÚMERO DE REPRESENTANTES Á ELEGIR	CIFRA DE REPARTICION	COCIENTE ELECTORAL	SISTEMA D'HONDT			SISTEMA HARE			DIFERENCIA Ó IDENTIDAD DE RESULTADOS.
			PARTIDO A 1,501	PARTIDO B 799	PARTIDO C 700	PARTIDO A 1,501	PARTIDO B 799	PARTIDO C 700	
3...	750	1000	2	1	0	1	1	1	Diferente
4...	700	750	2	1	1	2	1	1	Idéntico
5...	500	600	3	1	1	3	1	1	»
6...	390	500	3	2	1	3	2	1	»
7...	360	428	4	2	1	3	2	2	Diferente
8...	350	375	4	2	2	4	2	2	Idéntico
9...	300	333	5		2	5	2	2	»
10...	265	300	5	3	2	5	3	2	»
11...	250	272	6	3	2	5	3	3	Diferente
12...	220	250	6	3	3	6	3	3	Idéntico
13...	200	230	7	3	3	7	3	3	»
14...	190	214	7	4	3	7	4	3	»
15...	180	200	8	4	3	8	4	3	»
16...	170	187	8	4	4	8	4	4	»
17...	160	176	9	4	4	8	5	4	Diferente
18...	155	166	9	5	4	9	5	4	Idéntico
19...	150	157	10	5	4	10	5	4	»
20...	140	150	10	5	5	10	5	5	»
21...	135	142	11	5	5	10	6	5	Diferente
22...	130	136	11	6	5	11	6	5	Idéntico
23 ..	125	130	12	6	5	12	6	5	»
24...	116	125	12	6	6	12	6	6	»
25...	115	120	13	6	6	12	7	6	Diferente

¿Donde se encuentra, en este cuadro, la proporcionalidad y la justicia? Un exámen comparativo de los datos en él consignados permitirá dar á esta pregunta una respuesta categórica.

Prescindiré de los casos en que los dos sistemas electorales han producido idénticos resultados, porque tratandose de averiguar cuál de ellos es más imper-

fecto, ninguna importancia pueden tener, y sólo me ocuparé de aquéllos en que la reparticion de los candidatos entre los partidos ha sido diferente con la aplicacion de ambos sistemas.. Como se indica en la última columna del precedente cuadro, de las veintitres elecciones practicadas con arreglo á los dos sistemas, *seis* han producido distintos efectos. En estas seis elecciones ¿cuál de los dos sistemas distribuye de una manera más justa y proporcional los representantes entre los diversos grupos de electores?

Es evidente que, en la eleccion de tres representantes, el sistema del cociente electoral produce resultados injustos y contrarios á la proporcionalidad, pues el partido C, con 700 adherentes, elige tantos candidatos como el partido A, que tiene 1,501, esto es, que es más de dos veces mayor que aquél. En esta misma eleccion, el sistema del doctor D'Hondt reparte justa y proporcionalmente los candidatos entre los partidos.

Pero en los otros *cinco* casos, la reparticion de los candidatos, hecha por medio del sistema del cociente electoral, es muchísimo más justa y proporcional que la verificada con el sistema del doctor D'Hondt. En la eleccion de 7 candidatos, los partidos A, B y C obtienen respectivamente 4, 2 y 1 representantes con la aplicacion del procedimiento del doctor D'Hondt, y 3, 2 y 2 con la del sistema de Mr. Hare. Y esta reparti-

cion es mucho más justa y proporcional que aquélla. En efecto; si 1,501 electores consiguen 4 representantes, 700 electores no pueden, en manera alguna, conseguir un representante solamente. Para que esta reparticion fuera proporcional, sería necesario que 700 fuese la *cuarta parte* de 1,501. Pero 700 es casi *la mitad* de 1,501, pues solo le faltan para ello 50 unidades y media. Luego, con arreglo á la proporcionalidad y á la justicia, al partido A, formado por 1,501 adherentes, se le dán *dos candidatos más* de los que le corresponden en una distribucion en que el partido C, con 700 electores, solo consigue un representante, El sistema del doctor D'Hondt es, pues, en este caso notoriamente falso é injusto.

Es verdad que, en esa misma eleccion de 7 representantes, el sistema del cociente electoral no produce tampoco resultados estrictamente proporcionales, pues si C, con 700 adherentes, obtiene *dos* representantes, A, con 1,501, no puede conseguir *tres* candidatos solamente. Para que esta distribucion fuera proporcional, sería necesario que 1,501 solo excediera en una tercera parte á 700. Pero 1,501 es el duplo de 700, más 101 unidades. Luego, con arreglo á la proporcionalidad y á la justicia, al partido A se le dá *un* representante *menos* de los que le corresponden en una distribucion en que el partido C, con 700 electores, obtiene *dos* representantes.

Mas ¿en cual de estos dos casos la reparticion de los representantes es más injusta y más contraria á la proporcionalidad? En el primero seguramente, en que se aplica el sistema del doctor D'Hondt, pues que en él la diferencia es de *dos* representantes, mientras que en el segundo es solo de *uno*.

En la eleccion de 11 representantes, los partidos A, B y C obtienen respectivamente 6, 3 y 2 candidatos con el sistema del doctor D'Hondt, y 5, 3 y 3 con el del cociente electoral. Tambien en este caso esta última reparticion es menos injusta que la primera. Eligiendo C, con 700 votos, dos representantes, A, con 1501, sólo debe tener derecho á 4 representantes y no á 6, como sucede con la aplicacion del sistema del doctor D'Hondt. Por consiguiente, el partido A obtiene *dos candidatos más* de los que le corresponden. En esta misma eleccion, es verdad que tampoco dá resultados estrictamente proporcionales el sistema del cociente; pero esta falta de proporcionalidad no es tan grande como la que produce el otro sistema, pues ella sólo consiste en la diferencia de *un solo candidato*. En efecto: eligiendo 3 el partido C, al partido A, que tiene doble número de votantes, le corresponderían 6 y no 5.

En la eleccion de 17 representantes, el sistema del doctor D'Hondt produce resultados injustos, mientras que el del cociente electoral hace una reparticion pro-

porcional de los representantes entre los tres partidos. Aquel sistema dá 9 candidatos al partido A, 4 al partido B y 4 al C. Pero siendo 799 (número de electores del partido B) más de la mitad de 1,501 (número de electores del partido A), es más justa la proporcion de 8 y 5, establecida entre ellos por el sistema del cociente electoral, que la de 9 y 4, establecida por el sistema del doctor D'Hondt.

Estas mismas observaciones son aplicables, con igual razon, á los otros dos casos en que, eligiéndose 21 y 25 representantes, por medio de los dos sistemas, se obtienen resultados diferentes. En ambos hay más proporcionalidad en la distribucion hecha segun el procedimiento de Hare que la que se obtiene con el del doctor D'Hondt.

Quiere decir, pues, que en una série de elecciones, practicadas con arreglo á los dos sistemas, de *seis* casos en que se obtienen diferentes resultados con cada uno de ellos, *cinco* son más contrarios á la proporcionalidad y á la justicia cuando se aplica el sistema del doctor D'Hondt, que cuando es el principio del cociente electoral el que sirve de base á la reparticion de los candidatos, y *uno* solo dá resultados más equitativos con el empleo del procedimiento del doctor D'Hondt. Y téngase en cuenta que ese único caso en que el sistema del cociente electoral produce resultados más injustos y contrarios á la proporcionalidad que los del

sistema de la *cifra de reparticion*, tiene lugar cuando sólo deben elegirse, por tres partidos, tres representantes, esto es, cuando se desconoce y se destruye una de las condiciones más indispensables del funcionamiento regular de todo sistema de representacion proporcional basado en el principio de Mr. Hare, cuando no se forman circunscripciones que tengan el derecho de elegir un crecido número de representantes.

Contra estas observaciones, que demuestran con toda evidencia la gran superioridad del sistema del cociente electoral relativamente al de *la cifra de reparticion*, nada ha dicho el doctor D'Hondt en el artículo que ha publicado impugnando mis apreciaciones críticas sobre su doctrina. ¿Porque ha procedido así, cuando ellas encierran uno de los más poderosos y decisivos argumentos que he aducido para combatir el sistema de la *cifra de reparticion?*

Su silencio á este respecto me permite suponer, sin grave riesgo de equivocarme, que no ha encontrado en ellas errores de cálculo ni falsos razonamientos.

III

Para que la justicia y la proporcionalidad existan, ha dicho el doctor D'Hondt con perfecta verdad, es indispensable medir á todos los partidos con la misma vara, es indispensable que, al distribuir los represen-

tantes entre los diversos grupos de electores, se tome como base una misma cifra de reparticion. Y esto no se consigue, segun mi distinguido adversario, con la aplicacion del principio del cociente electoral, y sí con la de la regla de reparticion por él ideada. Pero es fácil demostrar que hay completa inexactitud en esta conclusion.

Supóngase que, en tres circunscripciones, 19,000 ciudadanos deben elegir 19 representantes, y que éstos y aquéllos están así distribuidos:

1.ª CIRCUNSCRIPCION	2.ª CIRCUNSCRIPCION	3.ª CIRCUNSCRIPCION
10,000 electores	*5,000 electores*	*4,000 electores*
10 representantes	5 representantes	4 representantes
Partido A— 4,200 electores	Partido A—2,400 electores	Partido A—1,610 electores
» B— 3,000 »	» B—1,300 »	» B—1,140 »
» C— 2,000 »	» C— 700 »	» C— 650 »
» D— 800 »	» D— 600 »	» D— 600 »
10,000	5,000	4,000

Aplicandose en este caso el sistema electoral del doctor D'Hondt, resultaría que *la cifra de reparticion* sería, en la primera circunscripcion, 840; en la segunda, 700, y en la tercera, 650. Las elecciones darían, en este caso, el siguiente resultado:

1.ª CIRCUNSCRIPCION	2.ª CIRCUNSCRIPCION	3.ª CIRCUNSCRIPCION
A=4,200÷840= 5	A=2,400÷700=3	A=1,610÷650=2
B=3,000÷840= 3	B=1,300÷700=1	B=1,140÷650=1
C=2,000÷840= 2	C= 700÷700=1	C= 650÷650=1
D= 800÷840= 0	D= 600÷700=0	D= 600÷650=0
10	5	4

¿Qué nos enseñan estos ejemplos prácticos, que pueden repetirse indefinidamente con diferentes números, obteniendo siempre iguales resultados? Que con el sistema del doctor D'Hondt no se mide á todos los partidos ó grupos de electores con la misma vara; que con él no se emplea, como base para la distribucion de los representantes, una misma cifra de reparticion. En efecto; en la 3.ª circunscripcion, el partido C, con 650 adherentes, obtiene un Representante, y en la 1.ª circunscripcion, el partido D, con 800 adherentes, no consigue ni un solo candidato. En cada circunscripcion, el número de votos necesarios para elegir un representante es enteramente distinto. No hay, pues, justicia y proporcionalidad en la representacion. Si 650 electores bastan para conseguir un representante, como sucede en la 3.ª circunscripcion, el partido A, que cuenta con 4,200 adherentes en la circunscripcion 1.ª, debe tener derecho á 6 representantes y no á 5, porque el número 650 está contenido seis veces en el número 4,200. Recíprocamente, si la cifra de reparticion

es 840, como sucede en la 1.ª circunscripcion, los partidos C y D no deben tener derecho ni á un solo representante en las circunscripciones 2.ª y 3.ª.

La práctica, observada en todos los pueblos de instituciones representativas, de dividir las elecciones entre varios departamentos ó circunscripciones, no responde á otro fin que el de facilitar el ejercicio del sufragio. No tiene por objeto dar representacion especial á cada localidad, porque, como lo ha establecido con toda verdad el artículo 32 de la Constitucion de Bélgica, «los miembros de las dos Cámaras representan *á la Nacion,* y no únicamente á la provincia ó subdivision de provincia que los ha elegido». Es, pues, una medida puramente reglamentaria, que podría suprimirse sin desvirtuar en manera alguna el régimen representativo, y que sólo es necesario conservar en virtud de los inconvenientes materiales que ofrecería el colegio nacional único para elegir juntamente todos los miembros de una asamblea representativa. Por consiguiente, siendo la formacion de diversas circunscripciones electorales una medida exclusivamente reglamentaria, es absurdo basarse en ella para alterar completamente el número de votos necesarios para la eleccion de un representante. Por más que se busque, no se encontrará razon alguna para justificar el hecho de que, una línea imaginaria, trazada sobre el territorio de un Estado para facilitar el ejercicio del sufragio,

produzca el efecto de acordar á 650 ciudadanos, por ejemplo, que se encuentran á su derecha, la eleccion de un representante, mientras que niega toda representacion á 800 ciudadanos que se encuentran á su izquierda. Sin embargo, éste es el resultado natural y *necesario* de la aplicacion del sistema del doctor D'Hondt. En todo país en que ese sistema se adopte, habrá siempre indispensablemente tantas cifras de reparticion completamente diferentes como circunscripciones electorales. Se han querido evitar las injusticias que, con la aplicacion del principio del cociente electoral, pueden cometerse en el seno de una circunscripcion en casos excepcionales, y sólo se ha conseguido la generalizacion de la injusticia.

¿Ofrece estos inconvenientes el sistema del cociente electoral? Indudablemente, no. En todo país en que se adopte el procedimiento de Mr. Hare, y se reglamente de una manera racional, el cociente electoral tiene necesariamente que ser igual en todas las circunscripciones. Si hay cien mil electores, por ejemplo, en una sociedad política, y la Cámara de Representantes está compuesta de cien miembros, la circunscripcion que tenga 20,000 electores deberá tener el derecho de elegir 20 representantes, la que tenga 50,000 electores, 50 representantes, y la que tenga 30,000, 30 representantes, so pena de colocarse fuera de las condiciones fundamentales de todo sistema de repre-

sentacion proporcional. De esta manera, pues, el cociente será 1,000 en todas las circunscripciones, y la distribucion de los representantes entre los partidos se hará tomando como base una misma cifra de reparticion para todos los casos.

Reconozco, sin embargo, que esto, por sí solo, no basta para que cada representante sea elegido por un mismo número de votos, porque al distribuirse, en el seno de cada circunscripcion, los candidatos entre los partidos, pueden ocurrir, aunque por excepcion, casos tan injustos como el siguiente: que debiendo elegirse 3 representantes por 3 partidos, uno con 1,501 adherentes, otro con 799 y otro con 700, este último obtenga un representante y el primero tambien uno, á pesar de contar con un número doble de votantes. Pero como esta injusticia procede del hecho de acordar, en cada circunscripcion, uno ó más candidatos á grupos de electores que, ó no han alcanzado el *cociente*, ó han tenido un sobrante de votos despues de haberlo alcanzado una ó más veces, puede fácilmente evitarse tal inconveniente si se adoptan estas medidas:

1.ª En cada circunscripcion, solo se declararán electos los candidatos que hayan obtenido un número de votos exactamente igual al cociente electoral. Así, si el cociente es 1,000, el partido que tenga 4,200 adherentes solo elegirá 4 representantes, y el que tenga 800, no elegirá ninguno.

2.ª Todos los votos sobrantes ó insuficientes, que resulten en cada circunscripcion, se reunirán en un solo centro, se verificará con ellos un nuevo escrutinio y se proclamarán electos los candidatos cuyos votos alcancen exactamente al cociente electoral. Así, si el cociente es 1,000 y un partido ha tenido 200 votos sobrantes en una circunscripcion, 300 en otra y 500 insuficientes en una tercera, con todos ellos conseguirá un representante.

Aplicando estas reglas al ejemplo puesto últimamente para impugnar el sistema del doctor D'Hondt, el partido A elegiría: en la 1.ª circunscripcion, 4 representantes; en la 2.ª, dos, y en la 3.ª, uno. Al mismo tiempo tendría estos votos sobrantes: en la 1.ª, 200; en la 2.ª, 400, y en la 3.ª 610, que hacen la cantidad de 1,210. Con ellos elegiría otro representante. El partido B conseguiría tres candidatos en la 1.ª circunscripcion, uno en la 2.ª y otro en la 3.ª, contando con un sobrante, en estas dos últimas circunscripciones, de 440 votos. El partido C sólo elegiría dos candidatos en la 1.ª y tendría votos insuficientes en las otras dos que, sumados, alcanzarían á 1,350. Con éstos, obtendría otro representante. Y el partido D, por no contar en ninguna de las tres circunscripciones con un número de votos igual al cociente electoral, tendría 2,000 votos insuficientes que, en el nuevo escrutinio *general*, le darían 2 representantes.

El resultado de la eleccion sería, pues, este:

PARTIDOS	COCIENTE ELECTORAL=1,000 ELECTOS EN LAS CIRCUNSCRIPCIONES.	ELECTOS EN EL ESCRUTINIO DE LOS VOTOS SOBRANTES
A = 8,210. .	7	1
B = 5,440. .	5	0
C = 3,350. .	3	0
D = 2,000. .	0	2
	15	3

Resultarían, pues, 18 representantes elegidos todos con un mismo número de votos, con 1,000, que es el cociente electoral. Pero, como son 19 los que deben elegirse en todas las circunscripciones, falta uno; y este candidato complementario correspondería al partido B, porque tiene mayor número de votos sobrantes. Solo un representante sería elegido por menos votos que los que representa el cociente electoral.

Quiere decir, pues, que el sistema que mide á todos las partidos con la misma vara, el sistema que establece, para la distribucion proporcional de los representantes, una misma base, una misma cifra de reparticion, no es el del doctor D'Hondt, sino el del cociente electoral.

Tratando el doctor D'Hondt de impugnar estas ob-

servaciones, que demuestran de una manera evidente los vicios de su sistema y la superioridad del de Mr. Hare, dice que no hay razon alguna para reprochar á su sistema el no dar una cifra de reparticion igual para todas las circunscripciones, cuando el del cociente electoral se encuentra en el mismo caso, y agrega: «Esta segunda objecion no resiste más que la primera á un exámen detenido. Desde luego, el sistema Hare no asegura un mismo cociente electoral para todas las circunscripciones de un país; éste depende del número de votantes y del de los candidatos, y *puede haber proporcionalmente más votantes en una circunscripcion que en otra.* En segundo lugar, *el número de los candidatos no es siempre proporcional al número de los electores.* En Bélgica y en muchos otros países, por ejemplo, el número de los representantes y de los senadores está fijado, no con arreglo al número de los electores, sino al de los *habitantes*».

El doctor D'Hondt, pues, reconoce que, con la aplicacion de su procedimiento, no puede establecerse una misma cifra de reparticion para todo el país, sino que habrá tantas, enteramente diferentes entre sí, como circunscripciones electorales se formen. Pero, al mismo tiempo, afirma que tampoco asegura el sistema de Mr. Hare un mismo cociente electoral para todas las circunscripciones, en virtud de estas dos circunstancias:

1.ª Porque, como el cociente electoral depende de

la relacion que existe entre el número de votantes y el de los candidatos, y *como puede haber proporcionalmente más votantes en una circunscripcion que en otra,* el cociente electoral tiene naturalmente que ser distinto en cada una de ellas.

2.ª Porque, como en casi todas las constituciones, el número de miembros de las asambleas representativas se establece en proporcion, no de los electores de cada seccion del país, sino de sus *habitantes,* puede perfectamente haber proporcionalmente más votantes en una circunscripcion que en otra, dado que, en todas ellas, no hay una misma relacion, fija é inalterable, entre el número de habitantes y el de electores.

Muy fácil me será demostrar que estas observaciones son completamente infundadas.

Desde luego, no es cierto que, aplicandose racionalmente el sistema de Mr. Hare, pueda haber, como lo afirma el doctor D'Hondt, proporcionalmente más votantes en una circunscripcion que en otra. Esto es, sin duda alguna, lo que sucede hoy en todas partes, pues que las circunscripciones electorales se forman sin tener ante todo en cuenta el número de sus electores. Pero el hecho de que, al presente, bajo el imperio de la ley de la simple representacion de las mayorías, se establezcan circunscripciones cuyos electores no están en proporcion con el número de los representantes que deben elegir, no es una razon suficiente para suponer

que la misma irregularidad se cometería cuando se diera aplicacion práctica á un sistema de representacion proporcional.

En todo país, en que se trate de aplicar el sistema del cociente electoral, es necesario comenzar por distribuir la totalidad de los miembros de la asamblea representativa entre las diversas circunscripciones, de tal manera que á cada una corresponda la eleccion de un número de diputados proporcional al número de electores con que cuente. No haciendolo así, conservando circunscripciones como las que actualmente existen en todos los pueblos; dando á una que tenga, por ejemplo, 10,000 votantes, el derecho de elegir 6 representantes, y á otra que tenga 20,000, 6 representantes tambien, la representacion proporcional será de todo punto imposible, cualquiera que sea el sistema que se adopte. Pero entonces, el mal no procedería del sistema electoral, sino de la ley que reglamentara absurdamente su funcionamiento.

No puede, pues, haber proporcionalmente más votantes en una circunscripcion que en otra, en donde se establezca *racionalmente* el sistema de Mr. Hare Si la asamblea representativa tiene cien miembros y hay en todo el país tres circunscripciones, una con 40,000 electores, por ejemplo, otra con 35,000 y otra con 25,000, la ley debe necesariamente acordar 40 representantes á la primera, 35 á la segunda y 25 á la

última, so pena de falsear por completo el sistema de representacion proporcional que se ha adoptado. Y siendo esto así, debiendo establecerse en todas las circunscripciones la misma proporcionalidad entre el número de sus votantes y el de sus representantes, el cociente electoral tiene forzosamente que ser idéntico en todas ellas.

El doctor D'Hondt, ha incurrido, en este caso, en un evidente error, porque, para apreciar los resultados que pueda producir el sistema Hare, ha tomado como punto de partida un vicio de la actual legislacion electoral, sin detenerse á considerar que, así como es necesario sustituir el falso sistema de la simple representacion de las mayorías por otro que dé representacion proporcional á todas las opiniones y á todos los intereses colectivos, es indispensable tambien sustituir la mala é injusta reglamentacion del ejercicio del sufragio por otra que permita el funcionamiento regular de un sistema proporcional.

Por otra parte, el hecho de que, al presente, en casi todas las constituciones políticas, se tome como base, para determinar el número de los representantes, no el número de los electores, sino el de los *habitantes* de cada circunscripcion, no puede razonablemente invocarse como una prueba de que las diversas circunscripciones electorales de un país no pueden tener, con la aplicacion del sistema Hare, un mismo cociente electoral.

En efecto; si hasta hoy, con la representacion exclusiva de las mayorías, no ha habido razon alguna para pedir la reforma del artículo constitucional que, en Bélgica y en muchos otros pueblos, dice: «no habrá más de un representante por cada *tantos habitantes*», yo no sé por qué no ha de poderse sustituir ese precepto constitucional por otro que diga: «habrá un representante por cada *tantos electores,* y las circunscripciones se formarán de manera que la relacion entre el número de sus electores y el de sus representantes, sea igual en todas ellas», el día que se adopte un sistema de representacion proporcional.

¿Es, por ventura, imposible reformar esa disposicion constitucional, que, para fijar el número de representantes, toma como base el número de los *habitantes?* ¿Se violaría algun principio con esa reforma? Nadie se atreverá á sostener tan falsa opinion.

Luego, pues, el inconveniente que indica el doctor D'Hondt desaparecería enteramente si, al reformar la legislacion electoral de un país para dar aplicacion práctica al sistema de Mr. Hare, ó á cualquier otro de representacion proporcional, se modificara tambien el precepto constitucional que ya he mencionado. Entonces, tomando la Constitucion como base, para fijar el número de representantes, el de los *electores* de todo el país, ó de cada una de sus secciones, nada impediría que, aplicándose el sistema de Mr. Hare, el cociente electoral fuese igual en todas las circunscripciones.

Quiere decir, pues, que el sistema Hare no se encuentra en el mismo caso que el del doctor D'Hondt; que aquél asegura á todas las circunscripciones un mismo cociente electoral, dando así verdadera proporcionalidad á la representacion en todo el país, mientras que éste *necesariamente* tiene que establecer tantas cifras de reparticion, completamente diferentes entre sí, como circunscripciones electorales se formen en el territorio de una nacion.

Creo haber demostrado, por segunda vez, que la nueva base de reparticion proporcional propuesta por el doctor D'Hondt, no obstante haber sido aprobada, como él lo dice, por autoridades competentes en la materia y adoptada por las asociaciones reformistas de Bélgica, de Ginebra y de Bale, no es aceptable, y que el principio del cociente electoral es la única regla justa de distribucion de los representantes entre los partidos.

No abandonen, pues, los partidarios de la reforma, la doctrina científica, exacta, matemática, de Mr. Hare; ella encierra la verdadera y definitiva solucion del importantísimo problema político de la representacion proporcional.

CAPÍTULO V

Cómo deben elegirse las Comisiones Electorales

Dos sistemas se han seguido hasta el presente, en nuestro país, para crear las corporaciones administrativo-electorales denominadas Comisiones Inscriptoras, Calificadoras y Receptoras de votos. Esos dos sistemas son: el sorteo y la eleccion indirecta.

En el proyecto de ley de Registro Cívico Permanente, cuya discusion se inició en la Cámara de Representantes el año de 1898, se establecía el sistema del sorteo para la formacion de esas Comisiones, disponiendose que las Juntas Electorales, despues de haber formado libremente una lista de veinticinco ciudadanos, en cada seccion del país, sacaran cinco, por medio de la suerte, para constituir cada una de esas Comisiones.

Decidido adversario de ese sistema, que suprime las más eficaces garantías del legítimo ejercicio del derecho de sufragio, me opuse á él en la Cámara de Representantes y sostuve el de la eleccion por medio del sistema

del voto limitado ó lista incompleta, pronunciando con ese motivo el siguiente discurso:

Sr. Jimenez de Aréchaga—Señor Presidente:

En el capítulo que está en discusion, que es el que motiva mi discordia con los demás señores miembros de la Comision de Legislacion, se establece, como sistema para la formacion de las Comisiones Inscriptoras, el sorteo; y yo sostuve en el seno de dicha Comision la necesidad de aplicar, para la constitucion de esa y de todas las demás Comisiones que presiden las diversas operaciones electorales, el sistema del voto limitado ó de lista incompleta.

Creo que me será muy fácil llevar al ánimo de los señores Diputados el convencimiento de que el sistema del sorteo, aplicado á la formacion de esas Comisiones, es radicalmente malo.

Las leyes que reglamentan el ejercicio de un derecho, individual ó político, persiguen y solo deben perseguir el propósito de garantizar, de la manera más eficaz posible, el legítimo ejercicio de ese derecho; pero este proyecto de ley sobre Registro Cívico Permanente, en lo relativo á la formacion de las Comisiones inscriptoras y calificadoras, está de tal manera formulado que sólo puede servir para ofrecer eficaces garantías al fraude electoral, lo que quiere decir que la ley va precisamente contra su único propósito racional y confesable.

No es ciertamente ese sistema del sorteo una garantía del derecho de sufragio, sino que, por el contrario, constituye uno de los medios más seguros de acordar á las camarillas la facultad de disponer caprichosamente de la soberanía nacional.

Al constituirse todas esas Comisiones, y tambien las Juntas Electorales, es necesario tener en cuenta esta circunstancia: que dada la naturaleza de las funciones que están llamadas á desempeñar, sólo es posible esperar que sus actos lleven el sello de la legalidad y de la justicia á condicion de que, en su seno, estén *igualmente* representados todos los partidos políticos. Si todos ó la mayor parte de los miembros de esas Comisiones pertenecen á un solo partido, toda garantía desaparece para las demás agrupaciones políticas.

En las operaciones electorales, cuando la ley no establece barreras indestructibles contra el fraude y la violencia, no es posible esperar absolutamente nada de la moralidad de los ciudadanos. En esos casos, el engaño, el fraude, no son vicios, no son delitos; se les califica de *habilidad electoral*, siguiendo los dictados de una falsa moral política, desgraciadamente muy arraigada en nuestras democracias incipientes. Y es por eso que es indispensable que los legisladores prevean todos esos casos de accion fraudulenta, que necesariamente van á producirse si no se les opone una insalvable barrera legal.

Acordar á las Juntas Electorales, que forzosamente van á ser compuestas, en su mayoría, con miembros de un mismo partido político, el derecho de formar caprichosamente, sin base alguna preestablecida, una lista de veinticinco ciudadanos en cada seccion, para sortear despues de entre ellos cinco, que compondrán las Comisiones inscriptoras, es sencillamente acordar á la mayoría de la Junta Electoral de cada Departamento la facultad de crear Comisiones inscriptoras exclusivamente con miembros de su mismo partido político, suprimiendo así totalmente toda garantía para el partido contrario.

En la ley actual y en las leyes anteriores, ese sorteo de cinco ciudadanos para formar las Comisiones inscriptoras se hacía tomando los cien primeros inscriptos en el Registro Cívico, procedimiento que, como despues veremos, es malísimo tambien, pero que, hasta cierto punto, limitaba la arbitrariedad de las Juntas Electorales. Pero ahora ni siquiera eso se establece en el proyecto de ley en discusion. Los veinticinco ciudadanos que van á servir de base para el sorteo, serán designados por las Juntas Electorales de una manera enteramente arbitraria y caprichosa.

Quiero suponer que la Junta Electoral del Departamento de Montevideo, constituída con arreglo á las disposiciones de este proyecto de ley, esté formada con cinco *colorados* y dos *nacionalistas*. ¿Es humana-

mente posible esperar que esa mayoría relativamente considerable de colorados forme una lista de veinticinco ciudadanos, en cada seccion del Departamento, incluyendo en ella un respetable número de nacionalistas, para correr el riesgo de que la mayoría, en las Comisiones inscriptoras y calificadoras, esté en manos de sus adversarios?

Eso es absolutamente imposible esperarlo. La lista de veinticinco ciudadanos, que servirá de base al sorteo, será exclusivamente, ó casi exclusivamente por lo menos, formada con ciudadanos que pertenezcan al partido colorado, y las Comisiones inscriptoras y calificadoras resultarán, en consecuencia, constituídas tambien con ciudadanos pertenecientes á ese partido, no ofreciendo entonces garantías de ningun género al partido *nacional.*

Por consiguiente, es indispensable evitar en la ley esos peligros, porque si en los comienzos de las operaciones electorales no se procede con estricta justicia, cualquiera que sea el sistema electoral que se adopte, aun el más justo y perfeccionado, resultará siempre imperante el fraude, la violencia, la usurpacion de la soberanía.

Tenemos un ejemplo evidente de esto en la provincia de Buenos Aires. Hace algunos años, se adoptó allí un sistema de representacion proporcional mucho más avanzado, mucho más perfecto que el del voto limitado;

pero no se modificó la deficientísima ley de Registro Cívico que existía en la Provincia. Presencié las elecciones del año 1886, verificadas con arreglo á esas leyes, y ellas fueron de resultados desastrosos, por efecto exclusivamente de los vicios inherentes á la formacion de los Registros Cívicos, por falta total de garantías en esa ley para el partido adverso al que contaba con la influencia oficial.

Es necesario, por consiguiente, que en las Comisiones inscriptoras, en las calificadoras y en las receptoras de votos tengan representacion positiva todos los partidos, porque sólo á esa condicion serán realmente electores sus respectivos adherentes; y el único medio de establecer esa representacion de todos los partidos es el de adoptar un sistema electoral, como el del voto limitado ó de lista incompleta, que necesariamente coloque á cada partido en situacion de tener, con toda seguridad, quien lo represente en esas Comisiones.

El sorteo es completamente caprichoso; y aun suponiendo que las Juntas Electorales procedieran, al verificarlo, con una honestidad inconcebible en política, y formaran listas de veinticinco ciudadanos, de los cuales doce fueran de un partido y trece del otro, podría siempre resultar que, hecho el sorteo, las Comisiones inscriptoras, calificadoras ó receptoras de votos, de muchas secciones, fueran formadas exclusivamente con ciudadanos colorados, ó exclusivamente con ciudadanos nacionalistas.

¿Que garantías puede, pues, ofrecer este procedimiento?

No solamente considero indispensable adoptar el sistema del voto limitado para formar las Comisiones que acabo de mencionar, sino que tambien entiendo que la única distribucion justa de sus miembros entre los partidos en lucha debe ser la de la igualdad de la representacion....

(Interrupciones y protestas).

No se asombren los señores Diputados, porque, felizmente para este caso, es indispensable que en las Comisiones que presiden las operaciones electorales haya un número impar de miembros, para impedir continuos empates en sus decisiones, y, en consecuencia, habrá forzosamente que acordarle uno más á la mayoría.

De modo que, concretando la cuestion, si cada Comision inscriptora se ha de componer de cinco miembros, y ha de partirse de la base de la igualdad de la representacion por medio de la aplicacion del sistema de la lista incompleta, esa necesidad de que haya un número impar hace que siempre el partido dominante tenga tres adherentes suyos en la Comision y dos solamente el partido contrario, con lo cual está aquél más que garantizado y reconoce, al mismo tiempo, al adversario todos sus derechos.

Digo que es indispensable la igualdad de represen-

tacion, porque si se adoptara otro sistema, si se hiciera, por ejemplo, lo que ya se ha hecho en este proyecto de ley con la formacion de las Juntas Electorales, y se le dieran cinco miembros de la Comision inscriptora á la mayoría y solamente dos al otro partido, esa minoría insignificante no serviría para garantizar absolutamente nada, porque quedaría ahogada por el número relativamente considerable de los votos de sus adversarios.

Ante la justicia, ante las garantías necesarias para el libre ejercicio de los derechos políticos, debe reinar perfecta igualdad entre todos los partidos.

Yo me explico que sea muy justo, que sea la última palabra de la ciencia constitucional el principio de la proporcionalidad de la representacion, cuando se trata de la eleccion de una Asamblea Legislativa; pero no me explico que, tratandose de constituir corporaciones destinadas tan solo á garantizar el ejercicio honrado y leal de los derechos políticos, un partido se atribuya el derecho de tener más influencia, más representacion y más autoridad que otro. Esto es sencillamente una usurpacion que podrá excusarla el hecho casual de estar en el Poder la agrupacion política que así procediera; pero no se podrá justificar jamás ante los sanos principios que deben regir en una democracia.

Reclamo, por consiguiente, para el partido que está abajo el mismo derecho que para el partido dominante:

para uno y otro igual influencia, iguales garantías para el ejercicio del sufragio; un mismo número de delegados para componer las Comisiones que han de presidir las operaciones electorales.

Pero decía hace un momento, que tiene que ser impar el número de miembros de esas Comisiones para evitar empates en sus decisiones; y dada esa circunstancia, feliz en este caso, no puede haber ningun inconveniente para el partido dominante en aceptar mi pensamiento, y entonces la suspicacia partidaria no ha de sobreponerse, lo espero, á la razon y á la justicia, porque él tendrá siempre asegurada la última palabra en los debates que en el seno de esas Comisiones se produzcan.

Con arreglo á estas ideas, he formulado dos artículos, sustitutivos del que motiva esta discusion, concebidos en la siguiente forma:

«Las Juntas Electorales, en el acto de constituirse, procederán á formar, en cada seccion judicial de sus respectivos departamentos, una Comision inscriptora, compuesta de cinco titulares y cinco suplentes.

No podrán formar parte de dichas Comisiones los empleados nacionales ó municipales, civiles ó militares.»

«Las Juntas Electorales verificarán la eleccion de las Comisiones Inscriptoras por el sistema del voto limitado, en la forma siguiente: Cada miembro de la

Junta sólo podrá inscribir en su lista de candidatos tres nombres de los ciudadanos á quienes desea elegir titulares de las Comisiones inscriptoras de cada seccion y otros tres de los que desea elegir como suplentes. »

« Hecha así la votacion, se proclamarán electos titulares y suplentes: 1.° Los tres titulares y los tres suplentes que figuren en la lista que haya obtenido mayor número de votos; 2.° Los dos primeros titulares y los dos primeros suplentes, segun el órden de su colocacion, de la lista que siga á aquélla en número de votos. »

« Esta eleccion podrá ser pública ó privada, segun lo resuelvan las Juntas Electorales; pero, en todo caso, podrá ser presenciada por los delegados de los clubs electorales, con facultad de fiscalizar el escrutinio. »

El señor Vásquez Ledesma — (Indica que podría conservarse el sistema del sorteo, pero sorteando á la totalidad de los ciudadanos inscriptos en cada seccion).

El doctor Jimenez de Aréchaga—La idea que indica el señor diputado Vásquez Ledesma, en nada, ó en muy poca cosa modifica, en mi concepto, los graves inconvenientes del sistema del sorteo aplicado á la formacion de las Comisiones inscriptoras.

Hágase el sorteo entre los cien primeros inscritos en el Registro Cívico seccional, entre los veinticinco ciudadanos que caprichosamente elija la Junta Electoral, ó entre la totalidad de los inscritos, siempre resulta

que, aplicandose ese sistema, aun con una moralidad política que humanamente es imposible esperar, la composicion de esas Comisiones tendrá que ser completamente mala.

¿Qué es la suerte? Es la combinacion de efectos, hecha de una manera fortuita, al acaso y sin prevision de ninguna clase. De modo que, colocados en una urna los nombres de todos los inscritos en el Registro Cívico de una seccion del país, y sacados á la suerte cinco ciudadanos para formar una Comision Inscriptora, lo mismo puede resultar que salgan todos de un partido, ó todos de otro, como que salga una Comision mixta. Y como es muy posible que, hecho el sorteo para la designacion de ese personal, no haya una representacion equitativa y justa de los dos partidos en lucha, resulta que la formacion de esa Comision tiene que ser radicalmente defectuosa é inaceptable.

Vuelvo á repetir lo que decía hace un instante: cuando la suerte haga que las Comisiones inscriptoras sean exclusivamente *coloradas* ó exclusivamente *nacionalistas*, los que no estén representados en ellas se encontrarán completamente destituidos de toda garantía para el libre y eficaz ejercicio de sus derechos políticos.

Si á esa consecuencia fortuita del sorteo, muy posible, agregamos algo, que es muy posible tambien, el fraude, el hecho de que el sorteo, que tiene siempre

que estar confiado á un funcionario ó á una corporacion que necesariamente han de pertenecer á algun partido, se hace fraudulentamente; si tenemos que esa corporacion, ó ese funcionario, proceden de una manera ilegítima y abusiva, resulta que, á los vicios inherentes al sistema, se agregan los vicios inherentes al fraude electoral, y los resultados definitivos tienen que ser necesariamente malos. Mientras tanto, con el sistema que propongo, forzosamente, en cada circunscripcion electoral, ha de haber una Comision inscriptora, una Comision calificadora y una Comision receptora de votos, en las cuales, sin excepcion alguna, entrarán tres ciudadanos de un partido político y dos del otro

Esta es la única base de justicia en la constitucion de dichas Comisiones. Todo lo demás es enteramente aleatorio y contrario á la verdad, á la lealtad y á la legalidad en el ejercicio del derecho de sufragio.

Yo no concibo cómo, tratándose de rodear de garantías al más importante derecho político de los ciudadanos, se recurre á un procedimiento tan irracional como el del sorteo. Nadie confía, en los actos de su vida, la administracion y la garantía de sus intereses y de sus derechos á ese fenómeno caprichoso de la suerte, ¿y hemos de entregar nosotros á ese procedimiento ciego, irracional, la garantía del más importante derecho político que tiene el ciudadano?

Me parece, pues, que el procedimiento que indica

el señor diputado Vásquez Ledesma no es aceptable, y que ya que hemos tocado la ley de elecciones, debemos comenzar por suprimir de ella el vicio capital, que produce necesariamente los fraudes en los Registros Cívicos, la malísima y absurda composicion de las Comisiones inscriptoras y calificadoras.

Las leyes son un gran factor de reforma social y de moralizacion política; pero una ley que permite, ó que hace posible el fraude, sólo sirve para desmoralizar á los pueblos. Ese es el efecto que produciría el sistema que combato, mientras que los artículos que yo propongo hacen imposible el fraude, porque de antemano y con toda seguridad les marca á los partidos un número fijo de representantes en el seno de las Comisiones ya indicadas y alejan la posibilidad de esa degradacion que se produce cometiendo á cada paso actos de eso que se llama *habilidad electoral.* Es, pues, la que propongo, una reforma de justicia y de moralidad política, y por ello espero que ha de merecer la aprobacion de los señores diputados.—He dicho.

CAPÍTULO VI

Los militares en las Juntas Electorales

¿Deben ser excluídos los militares de las Juntas Electorales? Esta interesante cuestion de legislacion política fué debatida en el Consejo de Estado, en el año de 1898, al tratarse de la ley de elecciones generales que entonces fué sancionada y hoy se halla en vigencia.

El proyecto de ley de elecciones, presentado por la Comision de Legislacion del Consejo de Estado, establecía, en uno de sus artículos, que no podían ser electos miembros de las Juntas Electorales los empleados nacionales ó municipales, civiles ó militares, excluyendo, por consiguiente, de esas corporaciones á todos los militares, sin excepcion alguna.

Se opuso á esa disposicion del proyecto de ley el doctor don Antonio M. Rodríguez, y yo, para defenderla, pronuncié en el Consejo de Estado los dos siguientes discursos:

Sr. Jimenez de Aréchaga—Señor Presidente:

Ausente el miembro informante de la Comision de Legislacion, como es notorio, he sido encargado en este momento, por mis colegas de Comision, de desempeñar esa tarea en el seno del Consejo, y me veo, en consecuencia, en el caso de contestar á las observaciones del señor doctor don Antonio M. Rodríguez.

Desde luego, debo observar que el señor doctor Rodríguez presenta la cuestion en una forma anómala; se limita á manifestar cual es su opinion personal con respecto al sentido que debe tener la frase *empleados civiles y militares.* Pero no propone nada; no presenta un proyecto sustitutivo del artículo en discusion, ni hace mocion para que se determine expresamente por el Consejo el verdadero sentido de esa frase del proyecto de ley. Por consiguiente, todo lo que puedo hacer en este caso es imitar al señor doctor Rodríguez, manifestando mi opinion individual con respecto al sentido de esas palabras.

Me encuentro, para interpretarlas, en una situacion favorable con respecto al doctor Rodríguez, porque he sido yo el autor de ellas. Y le diré desde ya que, cuando, tanto en este proyecto de ley como en la ley de Registro Cívico Permanente, que ya ha sancionado el Consejo, se ha establecido que hay incompatibilidad entre el desempeño de estas funciones directivas de los actos electorales y los cargos civiles ó militares, se

ha entendido siempre, al menos por el autor de esas reformas, que todo militar, esté ó no en servicio activo, se halla inhabilitado para desempeñar esos cargos. La razon que se tiene para excluir á los militares de las funciones administrativo-electorales está muy lejos de importar algo así como una hostilidad á esa clase de ciudadanos, y se funda precisamente en las mismas consideraciones que se han tenido en cuenta para excluir de esas funciones á los empleados civiles.

Yo confieso que jamás he tenido adoracion por los galones ni por los sables; pero colocandome y colocando á todos en la más favorable situacion de ánimo con respecto á los militares, me parece justo y más que justo decir que nunca sería sensato colocarlos en mejores condiciones que á los simples ciudadanos. Entre el hombre de levita y el hombre de sable, no hay, para mí, diferencia alguna que no sea la que resulte de su conducta personal: jamás encontraré razones para conceder al militar un privilegio que no le sea tambien reconocido al simple ciudadano.

¿Por qué motivo se propone en el proyecto de ley, la exclusion, del seno de las Juntas Electorales, de las Comisiones receptoras de votos y de todas las demás corporaciones de ese género, de los empleados civiles y militares? Por una razon muy sencilla, ámpliamente comprobada por dolorosa experiencia en este país porque el principal vicio de nuestras prácticas electo-

rales hasta el presente ha sido siempre la intromision abusiva, la influencia ilegítima que en todos los actos comiciales ha ejercido el Poder Ejecutivo.

Habrá habido, sin duda alguna, muchas deficiencias en nuestras prácticas electorales que procedan de los ciudadanos ó de los partidos; habrán sido muy imperfectas las leyes dictadas para reglamentar el ejercicio del derecho de sufragio; pero todo eso es poco, no tiene significacion alguna, comparado con los gravísimos é innumerables abusos que ha cometido siempre el Poder Ejecutivo á ese respecto, á tal extremo, que es una verdad perfecta decir que, hasta ahora, el único elector de las Cámaras Legislativas ha sido el Presidente de la República.

Siendo ese un hecho innegable, positivo, evidente, me parece que nunca se incurrirá en exageracion tomando en la ley medidas de precaucion contra esos temibles abusos de autoridad ó de fuerza que siempre ha estado dispuesto á ejercer el Poder Ejecutivo en los actos electorales.

Excluimos de esas Comisiones administrativo-electorales á los empleados civiles, porque todo hombre de mediana condicion moral, de un nivel ordinario de moralidad, sometido por su sueldo, por su situacion personal de empleado público á la influencia del Poder Ejecutivo, se vé forzosamente ligado al Jefe de la Administracion pública. Su bienestar, su subsistencia de-

penden de la conservacion del cargo que se le ha confiado; su porvenir, las promociones que pueda obtener, están sometidas á los caprichos del Jefe del Poder Ejecutivo, como lo están tambien la regularidad con que perciba la remuneracion de sus servicios como empleado público, los ascensos que pueda conseguir, el aumento de remuneracion que aspire á obtener. Y todo esto hace que el empleado público, salvo el caso de ser un héroe, esté siempre, bajo el punto de vista político, sometido á las meras indicaciones del Jefe del Estado. Y en atencion á estas razones, en todas partes el empleado civil es excluído de las corporaciones que presiden y garantizan el ejercicio del derecho electoral. En todas partes, esas funciones se confían, ó á Comisiones de origen popular, ó á las autoridades municipales, autoridades que, en pueblos en donde el régimen municipal está debidamente organizado, no tienen absolutamente ninguna subordinacion con respecto al Poder Ejecutivo.

Si esas razones son valederas cuando se trata del empleado civil,—y el señor doctor Rodríguez y los demás señores que le acompañan no han llegado á pretender que se admita á los empleados civiles al ejercicio de esas funciones políticas,—yo digo que, con la misma, ó con mayor razon aun, todas esas consideraciones aconsejan imperiosamente que á los empleados militares, estén ó no en servicio activo, se les excluya

tambien de la elegibilidad para el desempeño de esos mismos cargos.

El empleado militar, por su sueldo, por su aspiracion á las promociones, por las ventajas que, en su calidad de militar, puede obtener del Poder Ejecutivo, está, lo mismo que el empleado civil, sometido á las exigencias ó á las indicaciones del Presidente de la República. Luego, pues, existen razones idénticas para las dos categorías de empleados, y encuentro muy racional y muy justo que á ambos se les excluya totalmente del seno de las Comisiones administrativo-electorales.

El militar que no está en servicio activo; el coronel que no manda un regimiento ó un batallon, el capitan que no está al frente de una compañía, son, sin embargo, empleados públicos; son ciudadanos que tienen un cargo oficial, que reciben del Tesoro Público una remuneracion mensual, que pueden conseguir promociones, que pueden obtener ventajas ó desventajas con su adhesion ú oposicion á la conducta política del Presidente de la República; están sometidos á todas las sugestiones del temor ó de la esperanza que influyen en el ánimo de los empleados civiles. Luego, pues, hay muy poderosas razones para excluirlos.

Hay, en esta materia, para el que la ha estudiado con algun detenimiento, un criterio seguro. En la formacion de todas las corporaciones que presiden las di-

versas operaciones electorales, es indispensable excluir totalmente la influencia oficial, crear organismos independientes y, al mismo tiempo, rodearlos de todo el prestigio social posible. Y el hecho de que una Comision inscriptora, calificadora ó receptora de votos esté formada con empleados civiles ó militares, por más que ella procediera con perfecta regularidad, sería siempre motivo de sospécha para los partidos de oposicion y perjudicaría la legitimidad y el prestigio de los actos electorales.

Todavía, si hubiese algun motivo razonable y poderoso para dar intervencion á los militares en esos actos, me explicaría la insistencia de los señores que se oponen á mi pensamiento. Pero ¿qué motivo puede haber, qué ventaja política puede existir para un partido,—no para el Gobierno,— en el hecho de llevar militares á esas Comisiones electorales? ¿No habrá en cada Departamento de la República cuatro ó cinco ciudadanos, puramente civiles, con los cuales puedan llenarse esos cargos transitorios?

Todavía, si fuese una ventaja, si fuese algo así como un beneficio ó un privilegio ser miembro de esas Comisiones, me explicaría que se tratase de favorecer á la clase militar. ¡Pero si es un cargo hasta odioso, que generalmente rechazan ó tratan de rechazar la mayoría de los ciudadanos que tienen la desgracia de ser elegidos para desempeñarlo! De modo que no existe

ni siquiera la posibilidad de suponer que, excluyendo á los militares de esas funciones políticas, se trata de perseguir ó de hostilizar á esa categoría de ciudadanos.

Yo declaro, por consiguiente, que mi propósito, al redactar ese artículo del proyecto de ley en discusion, ha sido el de excluir totalmente á toda clase de empleados, civiles y militares, y entiendo que es empleado militar todo ciudadano que tiene un grado y percibe, en razon de él, un sueldo del Poder Ejecutivo; y considero que las razones que he dado son más que suficientes para justificar y conservar ese precepto en la ley.

Dijo, hace un momento, el señor doctor don Antonio M. Rodríguez, que oportunamente presentaría á la consideracion del Consejo un artículo, en el que se establecerá que los militares electos miembros de cualquiera de las Comisiones electorales, no estarán sometidos, durante el desempeño de esas funciones, á la accion del Poder Ejecutivo, es decir, no podrán recibir comision ni cargo activo alguno en el ejército. Entenderá tal vez el señor doctor Rodríguez que, por este medio, les dará completa independencia á los empleados militares, para el desempeño de su cargo electoral.

Creo que está en error el señor doctor Rodríguez. El peligro que entraña el hecho de la intromision de los empleados militares, lo mismo que de los civiles, en estas funciones políticas, no procede de que el Po-

der Ejecutivo los violente arrancandolos del seno de las Comisiones electorales y llevandolos al desempeño de otras funciones. Es la influencia moral, muy á menudo irresistible, del jefe del Estado sobre la conducta política de esos empleados en el seno de las Comisiones electorales y ejerciendo en ellas sus funciones, lo que origina los graves males que se quieren evitar. Y ellos no se evitan de ninguna manera con la medida prohibitiva, de que el Poder Ejecutivo, durante los dos ó tres años que estuviese un militar ejerciendo el cargo de miembro de una Comision inscriptora, calificadora ó receptora de votos, no pudiera darle una colocacion ó un destino cualquiera en el ejército.

Son estas las razones que tengo para defender mi opinion y para sostenerla si el señor doctor Rodríguez formula algun otro proyecto, sustitutivo del que está en discusion.

Sr. Jimenez de Aréchaga—Señor Presidente:

Por más que medito, no puedo llegar á comprender el pensamiento del señor doctor don Antonio M. Rodríguez cuando afirma que los militares que no están en servicio activo no son empleados públicos. No concibo cómo un ciudadano, que tiene un cargo oficial y que vive del Tesoro Público por medio de una remuneracion mensual y permanente, no es empleado público.

Distribuyendo todos los miembros de una sociedad política en las dos categorías de trabajadores libres, ó industriales, y de funcionarios del Estado, no sé donde colocar á los militares, si no caben en esta segunda categoría. Desde luego, industriales no son; garanto que absolutamente nada útil producen para el país, en el órden económico.

Sin embargo, la opinion corriente, porque no es solamente la mía, los considera empleados públicos. Hace pocos días, el señor doctor don Eduardo Acevedo presentaba en este Consejo un proyecto de ley, en mi concepto muy justo y muy constitucional, declarando que el Poder Ejecutivo no podía dar libremente grados militares, porque ellos importaban empleos públicos, y no estando establecidos en el presupuesto general de gastos de la Nacion, el Poder Ejecutivo no los podía crear á su capricho. Ese principio, ese precepto, en el proyecto de ley, importaba declarar categóricamente que todo militar, esté ó no en servicio activo, es un empleado público; y esa idea, que reprodujo en el seno de este Consejo el doctor Acevedo, se ha sostenido multitud de veces en el Poder Legislativo, aunque con un éxito tal vez tan desgraciado como el que vá á tener la opinion que en este momento defiendo, porque es difícil y, á veces, imposible destruir arraigados vicios.

Pero, sea como fuere, llámese ó no empleado pú-

blico al militar, al ciudadano que desempeña una mision pública en el país y recibe un sueldo permanente por ella, el hecho positivo es que el señor doctor Rodríguez no se ha hecho cargo ni ha tratado de impugnar la razon fundamental que yo aducía para equiparar á los militares, aunque hipotéticamente no sean empleados públicos, con los empleados civiles, y para decir que ambos carecían de independencia para el desempeño de esos cargos electorales.

Yo sostengo que un teniente, por ejemplo, que tiene un sueldo insignificante, aspira á ser capitan y hasta teniente general, y que esa es la más grande aspiracion de su vida, como un bachiller aspira á ser doctor como un dependiente de casa de comercio á ser capitalista. Y cuando un hombre, que no tiene un carácter moral excepcionalísimo, tiene aspiraciones, es difícil que no sacrifique á ellas parte de su independencia personal; y cuando un teniente pueda ser hecho capitan por el Jefe del Poder Ejecutivo, ó cuando un militar, cualquiera que sea su grado, puede recibir con más ó menos regularidad su sueldo ú obtener determinadas ventajas personales, ese hombre está sometido á la voluntad del Presidente de la República, y miembro de una Junta Electoral ó de una Comision inscriptora, hará lo que aquél le mande, como lo haría un empleado civil.

De modo que no es la calidad de hombre de guerra,

ó de militar lo que le quita independencia; es la condicion de empleado público dependiente del Poder Ejecutivo, es el hecho de depender su vida, la subsistencia de su familia y su porvenir del sueldo que gana y de los ascensos que consiga...

Sr. A. M. Rodríguez—El sueldo no se lo dá el Poder Ejecutivo; se lo dá la ley.

Sr. Jimenez de Aréchaga—Pero se lo paga el Poder Ejecutivo, el cual, lo mismo puede atrasarlo muchos meses como pagarselo al día. El sueldo, por otra parte, puede ser una suma efectiva mayor ó menor; y el que tiene iniciativa en estas cosas es el Poder Ejecutivo. El Presidente de la República, además, dá grados; y por todos esos medios, la voluntad del militar depende de las indicaciones ú órdenes del Presidente de la República.

Ahí está la experiencia práctica en el país. ¿Cual es el procedimiento por cuyo medio el Poder Ejecutivo, entre nosotros, ha sido generalmente elector exclusivo? Siempre por medio de los empleados públicos introducidos en las Juntas Electorales y en las Comisiones inscriptoras, calificadoras y receptoras de votos.

¿No sabe el señor doctor Rodríguez que ciudadanos que no habían obtenido ni un solo voto en un Colegio Electoral ó en un Departamento, aparecían electos Senadores ó Diputados? Y esos hechos escandalo-

sos, ¿no eran el resultado de la sumision incondicional de las Juntas Electorales al Poder Ejecutivo? Pues esa es la historia corriente de nuestro régimen electoral.

Sr. A. M. Rodríguez—¿Y estaban exclusivamente formadas por militares esas Juntas, señor Aréchaga, ó por empleados civiles?

Sr. Jimenez de Aréchaga—Yo no distingo entre empleados civiles y empleados militares; me refiero á todos ellos, á ciudadanos que, por ser dependientes á sueldo del Estado, están sometidos á la voluntad del Poder Ejecutivo.

Esa sumision ó subordinacion de los empleados, civiles y militares, en virtud de la situacion económica que les crea el sueldo del Estado, no la ha tomado en cuenta el señor doctor Rodríguez, y creo, por mas que pueda ser tachado de vanidoso, que es imposible destruir las observaciones que, basandome en ella, he formulado.

Sr. Presidente—Invito al Consejo á pasar á cuarto intermedio. Reabierta la sesion, continuará el doctor Aréchaga en el uso de la palabra.

Vueltos á sala:

Sr. Presidente—Continúa la sesion. Tiene la palabra el doctor Aréchaga.

Sr. Jimenez de Aréchaga—Establecía, señor Presidente, cuando pasamos á cuarto intermedio, que el

señor doctor don Antonio M. Rodríguez no había tomado en cuenta ni impugnado, por consiguiente, las razones fundamentales que tuve y que he aducido para justificar el principio de que los empleados, tanto civiles como militares, deben ser totalmente excluídos del seno de las Comisiones que presiden las diversas operaciones electorales. Sin embargo, colocado el señor doctor Rodríguez en el terreno de impugnador del artículo 5.° del proyecto de ley en discusion, ha debido, en mi concepto, demostrarnos que esas razones, que son las del proyecto de ley, carecían de verdad y de fundamento. Su silencio á este respecto acusa, á mi juicio, falta de verdaderas razones por parte de él para pretender que se modifique el artículo en debate.

Nada ha dicho tampoco el señor doctor Rodríguez con respecto á otras de mis más importantes observaciones, que hice partiendo del falso supuesto de que no hubieran motivos suficientes para dudar de la independencia de los militares en el desempeño de las funciones administrativo-electorales.

Es notorio, sin embargo, que sería sumamente sospechosa para el país su intervencion en las Comisiones inscriptoras, calificadoras y receptoras de votos y, sobre todo, en las Juntas Electorales. ¿Porqué, entonces, quitarle á ese acto esencial del sufragio todo su prestigio, toda su imparcialidad, dandole intervencion á los empleados del Poder Ejecutivo en actos de tanta importancia?

Si hubiese alguna razon séria é importante, que nos obligara á elegir militares para esos cargos, sería el caso de sacrificar las ventajas que acabo de indicar en aras de esa necesidad. Pero no hay ninguna. Por pobre que sea este país con respecto á personal civil suficiente para el desempeño de cargos administrativos ó políticos, es para mí fuera de duda que en todos los Departamentos pueden encontrarse ciudadanos con suficientes aptitudes para el desempeño de esas funciones, que son puramente mecánicas, sin necesidad de recurrir á los militares.

El señor doctor Rodríguez sostiene lo contrario, y aquí nos encontramos en el caso de dos afirmaciones contradictorias, que no pueden justificarse con pruebas de ninguna especie. Queda, pues, ello librado al criterio de cada uno de los señores miembros del Honorable Consejo de Estado. Para mí, tengo la mas plena seguridad de que las Juntas Electorales y las Comisiones inscriptoras, calificadoras y receptoras de votos pueden componerse honorablemente en todos los Departamentos de la República sin necesidad de recurrir á los militares. Y tengo una prueba decisiva á ese respecto: el partido *nacional* acaba de elegir su parte de personal de las Juntas Electorales y no ha llevado ningun militar á ellas, contribuyendo, sin embargo, á formar esas Juntas con personas competentes y honorables. Creo que no ha de encontrarse en inferior condicion

el partido contrario, y que ha podido proceder de la misma manera y con igual acierto.

El único motivo que ha indicado el señor doctor Rodríguez, para justificar la intervencion de los militares en las Comisiones Electorales, es el de que los caudillos militares de campaña son los que mueven las masas electorales, son los que dán vida y actividad al movimiento político-electoral del país. Pero suponiendo que eso sea cierto, y creo que, en gran parte, lo es, esa circunstancia no obliga á incorporarlos á las Comisiones de que tratamos. Los trabajos para mover la accion de los partidos, para llevar á los ciudadanos á la inscripcion y al voto, se hacen fuera de esas Comisiones que presiden y garantizan esos mismos trabajos; y precisamente uno de los peores elementos para la composicion de esas comisiones, que requieren justicia é imparcialidad por parte de sus miembros, es el de los caudillos electorales.

Los hombres que tienen bastante prestigio para mover los elementos de su partido político; los hombres que tienen que dirigir los trabajos electorales, son los menos adecuados para convertirse en jueces de la conducta legal ó ilegal de los que ván á inscribirse ó á depositar su voto en las urnas; y en ese sentido, creo que, si para algo sirve el argumento del señor doctor Rodríguez, formulado hace un momento, es para justificar mis observaciones en favor del principio de la

exclusion de los empleados militares de las Juntas Electorales y de las Comisiones inscriptoras, calificadoras y receptoras de votos.

Quiero hacer presente, porque opiniones oídas á la ligera en antesala hace un momento, me obligan á ello, que no he tenido la intencion de suponer que todos los empleados públicos, civiles ó militares, por el hecho de serlo, son incapaces de proceder recta y honorablemente. Parece que alguien ha tomado en ese sentido mis opiniones, y, en tal caso, declaro que está profundamente equivocado. Yo no creo que un hombre, por el hecho de tener un empleo público, sea más ó menos digno que los demás ciudadanos, y, por consiguiente, supongo que puede haber empleados públicos, civiles ó militares, que á pesar de todo sean capaces de proceder con toda independencia, con toda heroicidad, prefiriendo la ruina y la miseria á someterse á ilegítimas y humillantes imposiciones del Poder Ejecutivo. Lo que sostengo es que esa no es la condicion general de los hombres; que los héroes son escasísimos y que casi todos los empleados públicos, que serían incapaces de cometer actos indignos en el órden puramente administrativo ó civil, están muy dispuestos á someterse á las exigencias del Presidente de la República, cuando se trata de actos puramente electorales ó políticos.

Encuentra el señor doctor Rodríguez que la verda-

dera garantía de rectitud y de justicia en la presidencia de los actos electorales se encuentra en la aplicacion del sistema del voto limitado, en virtud del cual las Comisiones están formadas con elementos de los dos partidos, que recíprocamente se fiscalizan. Es cierto: esa es una poderosa garantía contra el fraude electoral *de los partidos;* pero en nada suprime ni aminora el fraude que procede de la influencia ilegítima del Poder Ejecutivo.

Precisamente, la *mayoría,* en el seno de las Comisiones electorales, en casi todos los Departamentos de la República, vá á ser formada con ciudadanos pertenecientes al partido gobernante; y esa mayoría, salvo rarísimas excepciones, estará, en las épocas en que haya Presidentes electores, sometida á la influencia del Poder Ejecutivo si los empleados civiles y militares pueden formar parte de ellas. Y de esto resulta que, á quien positivamente interesa crear Comisiones y Juntas Electorales formadas con ciudadanos enteramente independientes, que no estén jamás sometidos á la influencia abusiva y corruptora del Poder Ejecutivo, es á los hombres del partido gobernante, porque precisamente contra sus candidatos, contra los candidatos que presente el elemento independiente de ese partido es que se vá á ejercer ante todo la influencia ilegítima de los Presidentes electores, en el seno de esas Comisiones.

El partido que está en la llanura, pòco ó nada vá á sufrir directamente con la intromision de los militares en las funciones administrativo-electorales. Es el partido dominante el que vá á soportar las más graves consecuencias de ese hecho malhadado y peligrosísimo.

Defiendo, por consiguiente, un precepto legal que no es de interés egoísta ó exclusivo de la fraccion política á que pertenezco, que es de interés nacional y especialmente de verdadero y positivo interés político para el partido gobernante, en la parte de él, por lo menos, que aspira á ejercer sus derechos políticos fuera, completamente fuera de la accion y de la tutela del Poder Público.—He dicho.

CAPÍTULO VII

Incompatibilidades parlamentarias

Los Jueces Letrados, los Jefes Políticos y los Agentes Fiscales no pueden ser elegidos Senadores ni Diputados por el Departamento en que ejerzan ó hayan ejercido sus funciones públicas, sino despues de seis meses de haber cesado en el desempeño de sus respectivos cargos.

Esto es lo que establecen los artículos 34 y 46 de la ley de Elecciones que fué sancionada por el Consejo de Estado, ejerciendo las funciones de Poder Legislativo, el día 19 de Octubre de 1898.

Al discutirse en el Consejo de Estado esos artículos de la ley de Elecciones, yo propuse, ampliando una mocion del señor doctor Mora Magariños, que fueran totalmente desechados, porque, si bien estaba de perfecto acuerdo con la doctrina que en ellos se establecía, consideraba, y aun considero, que eran abiertamente inconstitucionales.

Los señores doctores don Gonzalo Ramírez, don

Aureliano Rodríguez Larreta y don Diego Martínez sostuvieron la constitucionalidad de esas disposiciones de la ley de Elecciones, que creaban incompatibilidades parlamentarias, y, con ese motivo, mantuve con dichos señores un extenso debate, pronunciando los tres discursos siguientes:

Sr. Jimenez de Aréchaga—Señor Presidente:

En la última sesion destinada al estudio de la ley de elecciones, el señor doctor Mora Magariños propuso que se modificara el artículo 34, en lo relativo á la inelegibilidad de los Jueces Letrados para los cargos de Senador y Diputado.

Considerando yo que esa proposicion, aunque justa, no era completa, hice mocion para que se suprimiera totalmente el artículo 34, eliminando, por consiguiente, esa inelegibilidad, durante los seis meses anteriores á la fecha de la eleccion, tanto para los Jueces Letrados, como para los Jefes Políticos y Agentes Fiscales. Fundaba mi mocion en que ese artículo era completamente inconstitucional y que, por consiguiente, no podía el Honorable Consejo de Estado sancionar una disposicion de la ley ordinaria que estaba en oposicion con los preceptos de nuestro Código Fundamental.

Indiqué ligeramente cuales eran las razones que tenía para encontrar inconstitucional ese artículo del proyecto, agregando á la vez que, si no fuera por esa cir-

cunstancia, me hubiera apresurado á prestarle mi voto al proyecto en esa parte, porque consideraba sumamente ventajoso y útil para el país que los Jefes Políticos y los Jueces Letrados no pudieran ser elegidos miembros del Poder Legislativo cuando, en el momento de la eleccion, ó inmediatamente antes de ella, hubieran estado desempeñando sus cargos, en razon de las influencias ilegítimas que pudieran poner en juego para falsear los resultados del voto popular en sus respectivos Departamentos.

Estas opiniones dieron motivo á dos observaciones. El señor doctor Rodríguez Larreta me dijo que no era exacto que, por la Constitucion de la República, los Jueces pudieran ser al mismo tiempo Jueces y legisladores.

Sr. Rodríguez Larreta—Yo no dije eso.

Sr. Jimenez de Aréchaga—Sí, señor; y tan dijo eso que está aquí consignado en la version taquigráfica.

El señor doctor Rodríguez Larreta, cuando yo indicaba que, de las actas de la Asamblea Constituyente resultaba con toda evidencia que se había querido que los Jueces fueran, al mismo tiempo, Jueces y legisladores, si fueran electos por el país, dijo lo siguiente, que leo en la version taquigráfica que tengo en este momento en mis manos: « Fué una opinion aislada en el seno de los constituyentes, que no prevaleció ni tiene carácter de interpretacion... ».

Sr. Rodríguez Larreta—Con respecto á los Jefes Políticos.

Sr. Jimenez de Aréchaga — No, señor; con respecto á los Jueces. Y esa misma opinion fué tambien aceptada por el señor doctor don Diego Martínez, por más que este señor encontrara justa la mocion del doctor Mora Magariños, en lo relativo á eliminar á los Jueces de ese artículo, pero injusta en la parte que yo había propuesto, pidiendo que se eliminara tambien á los Jefes Políticos.

Yo quiero demostrar que ese artículo 34 del proyecto de ley es enteramente inconstitucional; que, en nuestro país, los jueces de toda categoría pueden ser y han sido miembros del Poder Legislativo, desempeñando al mismo tiempo sus funciones judiciales, y que, siendo tal el precepto constitucional, mal puede el artículo en discusion impedir que los Jueces sean electos Senadores ó Diputados si seis meses antes del día de la eleccion no han abandonado ya sus cargos... Y voy á demostrar tambien que los Jefes Políticos pueden ser elegidos miembros del Poder Legislativo siempre que, un día antes de la eleccion, hayan renunciado sus cargos...

Sr. Rodríguez Larreta—Ó en el mismo día, unos minutos antes.

Sr. Jimenez de Aréchaga—O el mismo día, unos minutos antes, porque, en cuestion de términos, no hay

limitacion de ninguna especie en la Constitucion. Basta con que, en el momento de la eleccion, el Jefe Político haya dejado de serlo.

Con respecto al primer punto, á que los Jueces, al mismo tiempo que magistrados judiciales pueden ser miembros del Poder Legislativo, tengo dos argumentos que considero decisivos.

En primer lugar, no hay en toda la Constitucion de la República sino dos artículos que se refieran á incompatibilidades parlamentarias. Son los artículos 25 y 31.

El artículo 25 dice solamente que no pueden ser electos Diputados los empleados civiles ó militares, dependientes del Poder Ejecutivo por servicio á sueldo, los individuos del clero regular y los del secular que gozaren renta con dependencia del gobierno, que se equiparan á los empleados dependientes del Poder Ejecutivo. Y, despues, el artículo 31 reproduce, para los Senadores, estas mismas incompatibilidades parlamentarias.

Fuera de estos dos artículos, no hay absolutamente nada más en la Constitucion de la República que pueda tener relacion directa ó indirecta con las condiciones necesarias para la elegibilidad, con respecto al Poder Legislativo. Por consiguiente, si se ha de interpretar y aplicar fiel y lealmente la Constitucion, desde que no está establecida expresamente en ella la incompatibilidad entre los cargos judiciales y legislativos, á

nadie puede ocurrírsele rectamente que los jueces no pueden ser elegidos Senadores ó Diputados.

Las incompatibilidades parlamentarias, lo mismo que toda disposicion legal que tienda á restringir el ejercicio de un derecho, civil ó político, son prescripciones de carácter odioso, que no pueden extenderse sino á lo que expresamente en ellas se ha establecido. Y desde que no existe precepto constitucional alguno que elimine á los Jueces del Poder Legislativo, éstos pueden ser elegidos Senadores ó Diputados.

Pero si esta observacion no fuera bastante, tengo en mi poder el Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente, del que resulta, contra lo manifestado por el señor doctor Rodríguez Larreta, en la última sesion, que se quiso expresamente que pudieran ser miembros del Poder Legislativo los magistrados judiciales, desempeñando al mismo tiempo ambas funciones públicas.

Al discutirse el artículo 25 de la Constitucion, que es el que trata de las incompatibilidades parlamentarias, el señor Constituyente Alvarez dijo lo siguiente: « El señor Alvarez propuso dos observaciones: 1.° Si por el artículo se entienden excluídos los empleados en la Administracion de Justicia; 2.° Si los empleados que sean nombrados Representantes, pueden serlo si renuncian ó se retiran ».

A estas observaciones del señor Constituyente Al-

varez contestó el señor Constituyente García, miembro informante de la Comision Redactora de la Constitucion, por ausencia temporaria del señor Ellauri, lo que paso á leer: « El señor García contestó á la primera observacion, que los magistrados podían ser nombrados Representantes y ejercer ambos cargos, porque no estaban en la clase de dependientes del Poder Ejecutivo ».

Dada esa explicacion por el miembro informante de la Comision, el único Constituyente que hizo objeciones al artículo 25 fué el señor don Antonino Domingo Costa, y solamente hizo objeciones en lo relativo á la elegibilidad de los empleados del Poder Ejecutivo. « El señor don Antonino Costa, dice el Diario de Sesiones de la Constituyente, dijo: No dudo de que ese haya sido el concepto de la Comision, pero el artículo no lo dice; y si lo dijera, estaría en oposicion á él. La redaccion del artículo nos propone que no pueden ser Representantes los empleados civiles ó militares, dependientes del gobierno, por servicio á sueldo. *Yo convengo en que*, establecida la independencia del Poder Judicial, como está ya sancionada, y declarado que el nombramiento de la Alta Corte de Justicia sea de la Asamblea, y de aquélla el de los jueces, *no hay inconveniente para que sean Representantes los individuos nombrados en la Administracion de ese ramo...* ».

De modo, pues, que el miembro informante de la

Comision redactora de la Constitucion y el señor don Antonino Domingo Costa, que fueron los únicos que tomaron parte en la discusion del artículo 25, relativo á incompatibilidades parlamentarias, declararon expresa y categóricamente que la Constitucion quería que los jueces pudieran ser al mismo tiempo jueces y legisladores.

Mas tarde, al discutirse el artículo 31, que es el relativo á las incompatibilidades para Senador, se suscitó solamente una cuestion. El señor Constituyente don Santiago Vásquez quería que pudiesen ser elegidos Senadores los altos funcionarios públicos, civiles y militares. A esa idea se opusieron varios miembros de la Asamblea Constituyente, y la proposicion del señor Vásquez fué desechada. Y al combatirla, el miembro informante, señor Ellauri, que ya estaba presente, dijo lo siguiente:

« Es necesario no mirar la exclusion, que el proyecto propone, con el carácter de odiosidad que se ha hecho, porque ella no importa un agravio á esa clase, sino hacer que los diferentes Poderes se mantengan en absoluta independencia, sin que el uno tenga la menor influencia sobre el otro. Nadie duda de la diferencia que hay entre las funciones del Senado y la Cámara de Representantes, pues que ellas están terminantemente consignadas en el proyecto de Constitucion; repito que es esencial la independencia del Poder Ejecutivo en

ambos cuerpos; y por tanto, insisto en que se admita el artículo presentado por la Comision, mediante á que *él no prohibe que ocupen un asiento en el Senado sino á los que sean dependientes del Poder Ejecutivo.* »

De modo, pues, que, segun el Constituyente Ellauri, todo el que no sea dependiente del Poder Ejecutivo, puede ser electo Senador, y entre los no dependientes del Poder Ejecutivo se cuentan necesariamente los magistrados judiciales.

Sr. Carve—Pero los Constituyentes autorizaron al Cuerpo Legislativo para establecer estas prohibiciones relativas.

Sr. Jimenez de Aréchaga—¿Donde está esa autorizacion? La Constitucion de la República, salvo en lo relativo á la organizacion del Poder Judicial, no ha autorizado á nadie, ni aun al Poder Legislativo para dictar disposiciones de carácter fundamental. Al contrario, la Constitucion establece que las modificaciones, por pequeñas é insignificantes que sean, de cualquiera de sus preceptos, corresponderán exclusivamente al Poder Constituyente, ejercido por la Asamblea General cuando sus miembros vienen con poderes especiales para ese objeto.

No hay, pues, ninguna disposicion constitucional que autorice á las Cámaras Legislativas para crear incompatibilidades parlamentarias, ni para modificar en lo mínimo los artículos de la misma Constitucion.

Sr. Rodríguez Larreta—Basta que no haya disposicion que lo prohiba.

Sr. Jimenez de Aréchaga—Ese es otro grave error. Los Poderes Públicos, señor doctor Rodríguez Larreta, no pueden hacer sino aquello que expresamente autoriza la Constitucion, á la inversa de lo que pasa con los ciudadanos, que pueden hacer todo aquello que la ley no les prohibe; porque los ciudadanos ejercen derechos propios, desempeñan sus funciones individuales, mientras que los Poderes Públicos, y entre ellos las Cámaras, son meros mandatarios del pueblo y no tienen más funciones que las que expresamente les acuerda la Constitucion, que es el poder en virtud del cual ejercen el mandato conferido por la sociedad.

No habiendo, pues, ninguna disposicion en la ley fundamental que le permita al Poder Legislativo hacer tal ó cual cosa, las Cámaras no pueden hacerla; y como en los artículos de la Constitucion, en que se enumeran las facultades de este Poder, no está la de modificar preceptos constitucionales, es evidente que no tiene el derecho de crear nuevas incompatibilidades parlamentarias.

Volviendo ahora al asunto de que trataba cuando me interrumpieron los señores Carve y Rodríguez, diré que tanto de los términos claros y precisos de la Constitucion, como de la historia fidedigna de su san-

cion resulta con toda evidencia que no solamente no se ha establecido incompatibilidad entre las funciones judiciales y las legislativas, sino que se ha querido que los magistrados judiciales pudieran ser al mismo tiempo Jueces y Senadores ó Diputados.

Y esta ha sido, señor Presidente, la práctica constante, en nuestro país, hasta el año de 1862. Fué en ese año, por primera vez, que el Poder Legislativo sancionó una ley estableciendo incompatibilidad entre las funciones judiciales y legislativas. Pero esa ley fué derogada por el General Flores, ejerciendo la dictadura, en el año de 1867; y fué derogada por un decreto que, como todos los de aquel dictador, obtuvo posteriormente la aprobacion del Poder Legislativo, en el cual, con perfecta razon, se decía que esa ley de 1862 estaba en abierta oposicion con la letra y con el espíritu de la Constitucion de la República.

Abrogada la ley de 1862 por ese decreto de la dictadura del General Flores, entraron á las Cámaras Legislativas muchos ciudadanos que, al mismo tiempo, ejercían funciones judiciales; y estoy seguro de no equivocarme al afirmar que el mismo señor Presidente de este Consejo, doctor don Juan Carlos Blanco, era á la vez Juez de Comercio y Diputado.

De modo que, en aquella época, se consideraba, y con toda razon, perfectamente constitucional el ejercicio simultáneo de las dos funciones; porque, fuera cual

fuera la opinion individual y teórica de los pensadores de este país sobre esa materia, la Constitucion no ofrecía duda de ningun género: no hay en ella incompatibilidad establecida entre esos cargos públicos.

Sin embargo, vino despues otra dictadura, la del Coronel Latorre, que promulgó el Código de Procedimiento Civil en el año de 1878; y entonces, por medio de algunos artículos de ese Código, se restableció dicha incompatibilidad declarando, que no solamente los Jueces, sino que hasta los Actuarios no podían ser miembros de Poder Legislativo, con evidente violacion, en mi concepto, de los preceptos constitucionales que acabo de citar hace un momento.

Profesando estas ideas, y basándolas en las consideraciones que acabo de indicar, no puedo aceptar como legítimo que trate ahora el Consejo de Estado de incorporar á la ley de elecciones un artículo por el cual, no solamente se establece esa incompatibilidad inconstitucional entre las funciones legislativas y las judiciales, sino que se extiende todavía, declarando inelegibles á los Jueces, por los Departamentos en que se hallen establecidos, si no han abandonado sus cargos seis meses, por lo menos, antes de la eleccion.

Con respecto á los Jefes Políticos, hay tambien, en mi concepto, razones poderosísimas para desechar, por inconstitucional, el artículo en discusion.

Supongase que no se encuentra en vigencia, como

lo está todavía, la ley de elecciones del año de 1893, en la que existe el mismo artículo que motiva este debate, pues que él no ha sido redactado por la Comision de Legislacion. En ese caso, un Jefe Político que hubiese renunciado uno ó dos días antes del último domingo de Noviembre, podría perfecta y legalmente ser electo Diputado; y el hecho ha ocurrido muchas veces en el país antes de la promulgacion de la ley de 1893.

Entonces, pues, la ley de 1893 en vigencia, y este artículo que ahora discutimos y que á ella pertenece, al prohibir la eleccion de un Jefe Político, para Diputado ó Senador, si no ha renunciado ó no ha abandonado, por cualquier motivo, su cargo, seis meses antes de la eleccion, agrega algo al artículo constitucional, establece una disposicion que no está en la ley fundamental, que no está en el artículo 25, que es el que trata de las incompatibilidades parlamentarias. Y siendo esto evidente, me parece que sería notoriamente sofístico decir que el artículo 34 del proyecto de ley que discutimos no importa otra cosa sino una interpretacion de la Constitucion y que, como ley interpretativa, podemos sancionarla.

Digo que esto sería sofístico porque, interpretar la Constitucion, ó una ley cualquiera, es establecer su *verdadero sentido*, indicar cual es el legítimo alcance de sus prescripciones, pero no modificar su sentido ó

aumentar ó disminuir sus alcances. Y es notorio que, al establecer este artículo en debate la inelegibilidad de los Jefes Políticos, si no han cesado seis meses antes de la eleccion en el desempeño de sus cargos, esa disposicion legal importa ampliar, ó hacer más extensiva la incompatibilidad que el artículo 25 de la Constitucion ha establecido, viniendo así, no á interpretar sino á modificar el precepto constitucional.

El señor doctor don Diego Martínez decía, en la sesion anterior, en la que se trató de este asunto, que el artículo 34 del proyecto de ley era una interpretacion legítima de la Constitucion, por las siguientes razones que me voy á permitir leer:

«Es evidente, dijo el doctor Martínez, que el espíritu de la disposicion constitucional á que me refiero no puede ser otro que impedir que estos funcionarios puedan ejercer una influencia siniestra, una influencia ilegítima en favor propio, haciendo un mal uso de las funciones públicas de que están investidos; y si no se estableciera el plazo dentro del cual no podrán ser elegidos, valdría tanto, señor Presidente, como quitar el arma de la mano del asesino despues de haberse producido el delito; sería dejar á estos funcionarios en condiciones de poder emplear esa influencia ilegítima en provecho propio, en trabajos electorales, dejar que la emplearan hasta el último momento y despues despojarle del puesto y de la investidura cuando ya no tu-

vieran necesidad de ella para ejercer esa influencia ilegítima, que la Constitucion ha querido que no la ejerzan, y esto de una manera clarísima.»

«Luego, pues, yo creo que establecer en el artículo 34 del proyecto de ley que nos ocupa, que los Jefes Políticos y los Agentes Fiscales del Departamento en que ejercen sus funciones, no pueden ser elegidos Diputados, sino seis meses despues, lejos de ser violatorio de la Constitucion es, al contrario, una disposicion que tiende á impedir la violacion de la Constitucion. Si un funcionario, en estas condiciones, puede desempeñar su cargo público hasta la hora y el minuto antes de ser elegido, es evidente que puede poner en juego la influencia en favor de su candidatura, y despojarse del cargo que se la dá desde el momento que no necesita de ella; y, como decía en un principio, es quitar el arma de la mano del asesino, etc., etc.»

De modo que, para el señor doctor don Diego Martínez, la razon de ese artículo constitucional relativo á incompatibilidades parlamentarias, es la de que no deben ser elegidos miembros del Poder Legislativo los Jefes Políticos y los demás empleados civiles y militares del Poder Ejecutivo, en razon de la influencia ilegítima que pudieran ejercer sobre los electores para conseguir indebidamente un cargo en cualquiera de las dos Cámaras!

Yo reconozco que, si esa fuese la verdadera razon

del artículo constitucional habría cierta apariencia de justicia en la interpretación que quiere dársele á ese artículo en la ley en discusion. Si el objeto del precepto constitucional fuera el de evitar que el candidato [illegible] pudiera uso y abuso de sus funciones públicas para conseguir el voto popular, sería hasta justo, como una consecuencia de la disposicion constitucional el extender esa inelegibilidad hasta seis meses despues de haber dejado el funcionario su cargo público.

Pero desgraciadamente para el señor doctor Martínez la razon del artículo constitucional no es la que él indica ni otra. La razon de la ley forzosamente tenemos que buscarla en la historia fidedigna de su sancion: tenemos, pues, que averiguar por qué motivo la Constituyente no quiso que pudieran ser electos Diputados ó Senadores los empleados civiles ó militares dependientes del Poder Ejecutivo.

Supongo que los señores miembros del Consejo confiarán en la veracidad de mi palabra: y digo esto para ahorrarme la lectura de algo que sería un poco extenso y referirlo con toda brevedad.

La *razon* del artículo 25 de la Constitucion, tal como consta en el Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente, es sencillamente esta: Los Constituyentes temían que los empleados públicos, entrando á formar parte del Poder Legislativo, fueran, en el seno de

las Cámaras, dóciles instrumentos del Poder Ejecutivo; y la única razon que adujeron todos los que tomaron parte en ese debate, que lo fueron los señores Antonino Domingo Costa, Alvarez, Ellauri, Vásquez y otros, fué exclusivamente esta: « hay que eliminar de las Cámaras Legislativas á los empleados públicos, dependientes del Poder Ejecutivo, para suprimir la ilegítima influencia del Presidente de la República en el seno del Poder Legislativo ». Nada más que esto sirvió de fundamento á la prescripcion contenida en el artículo 25 de la Constitucion. Jamás se tuvo en cuenta, ni se advirtió el peligro de que los empleados públicos pudieran ejercer ilegítima influencia sobre los electores para conseguir indebidamente su eleccion.

Quiere decir, pues, que al interpretar el artículo 25 de nuestro Código fundamental, teniendo en cuenta las razones que alegaron los Constituyentes para adoptarlo, no es justo decir que ese artículo quiere que se haga más extensiva la incompatibilidad, prohibiendo que puedan ser elegidos Senadores ó Diputados los Jefes Políticos si no han abandonado sus cargos seis meses, por lo menos, antes de la eleccion; porque el peligro que tuvo únicamente en cuenta la Asamblea Constituyente no fué el de los fraudes ó las violencias que pudieran cometer esos funcionarios sobre los ciudadanos, sino la influencia ilegítima que podría ejercer el Poder Ejecutivo sobre el funcionario legislador.

Son estas las razones que tengo para sostener, con toda conviccion, que el artículo 34 del proyecto de ley de elecciones, por más que sea sumamente útil, porque, lo repito, como principio, como doctrina, lo encuentro perfectamente justo y aceptable, no puede, sin embargo, ser adoptado por el Consejo de Estado, como artículo de una ley comun, en un país como el nuestro, cuya Constitucion impide en absoluto que se sancione una prescripcion de esa naturaleza.

Sr. Jimenez de Aréchaga—Señor Presidente:

Voy á hacerme cargo brevemente de las objeciones que me han hecho los señores doctores don Gonzalo Ramírez y don Diego Martínez, por más que ya he podido persuadirme de que la mayoría del Honorable Consejo está en abierta oposicion con mis opiniones, consideracion esta que me obliga á ser sumamente breve, desde que mi impugnacion, más que á conseguir éxito en la votacion, tiende sencillamente á dejar bien establecido cual es el verdadero sentido de los preceptos constitucionales que he tratado de hacer respetar y cumplir.

El señor doctor don Gonzalo Ramírez comenzó por recordar una ley del año de 1839, con el propósito de hacer un argumento á su favor. Dijo que, á pesar de establecerse en la Constitucion que la ciudadanía se

pierde por el hecho de aceptar cargos de gobiernos extranjeros, cuando esto se hace sin especial permiso de la Asamblea Legislativa, la ley del año 1839, cuya promulgacion fué suscrita por uno de los miembros de la Asamblea Constituyente, como Ministro, estableció que no podían ejercer ningun derecho, activo ó pasivo, de la ciudadanía, los ciudadanos que hubiesen aceptado empleo consular ó diplomático de potencias extranjeras.

El señor doctor Ramírez, si no estoy equivocado agregó que en esa ley se decía que, aun cuando hubiesen aceptado esos puestos *con permiso* de la Asamblea, perdían el voto activo y pasivo.

Sr. Ramírez—¿Me permite? En la ley no se dice es claro.

Sr. Jimenez de Aréchaga—¡Ah! bueno. No es claro; á eso iba....

Sr. Ramírez—Desde que en la Constitucion estaba establecido que si se aceptaba empleo *con permiso* de la Asamblea, *no se perdía la ciudadanía*, y se perdía aceptandose sin permiso, no tenía para qué dictarse una ley especial, diciendo que la habían perdido y no podían ser electos. Es claro, pues, que la ley se refería á los individuos que estaban ejerciendo cargos en condiciones legales.

Sr. Jimenez de Aréchaga—Voy á continuar.

Resulta, pues, que en la ley, á pesar de que otra

cosa hubiera insinuado el señor doctor Ramírez, no se decía...

Sr. Ramírez—Pero yo he leído el artículo; yo no he querido engañar al Consejo. Yo no he insinuado nada: he leído el artículo expreso de la ley.

Sr. Jimenez de Aréchaga—Me parece que el señor doctor Ramírez dijo que era esa disposicion legal para los ciudadanos que hubiesen aceptado cargos de Gobiernos extranjeros *con permiso de la Asamblea.*

Sr. Ramírez—Por las razones que he expresado.

Sr. Jimenez de Aréchaga—Pues entonces estoy en lo cierto.

El señor doctor don Gonzalo Ramírez argumentaba en este sentido: segun la ley del año de 1839, los ciudadanos que, aun con permiso de la Asamblea General, aceptasen cargos consulares ó diplomáticos de potencias extranjeras, perdían todos los derechos de la ciudadanía, perdían su voto activo y pasivo.

Despues de habernos dicho esto, leyó la ley de 1839, y de esa ley, en mi concepto, no resulta semejante cosa. La ley dice sencillamente que pierden el voto activo y pasivo los ciudadanos que desempeñen los cargos consulares ó diplomáticos de potencias extranjeras. Esa ley no se refiere, porque en manera alguna lo dice, á los ciudadanos que aceptaran cargos de Gobiernos extranjeros *con especial permiso de la Asamblea General;* se refiere solamente á los que

los aceptasen sin ese permiso. Y entonces, ¿qué significa la ley del año 1839? Voy á explicarlo.

Hay muchos ciudadanos que han aceptado empleos de Gobiernos extranjeros sin permiso de la Asamblea General; y algunos de ellos, despues de haber hecho eso, han venido á pedir rehabilitacion de la ciudadanía. Esa ley, en mi concepto, tuvo estos hechos en cuenta, y no hizo otra cosa sino lo que hacen otras leyes vigentes en el país: reproducir un precepto constitucional con el propósito de recordarlo, de hacerlo más evidente y más obligatorio para los ciudadanos. Ocurriría probablemente entonces el hecho de que algunos ciudadanos, más ó menos espectables, acèptasen cargos consulares ó diplomáticos de potencias extranjeras, y la Asamblea Legislativa de aquella época quiso hacer presente á todo el país que no era posible desempeñar al mismo tiempo funciones de ciudadanía y cargos de potencias extranjeras. Ese es, para mí, el sentido de la ley.

Pero, me coloco en el caso del señor doctor Ramírez; quiero suponer que, con arreglo á esa ley de 1839, el Poder Legislativo de aquella época le quitase los derechos de la ciudadanía aún á los ciudadanos que hubiesen aceptado ó aceptaran en adelante cargos de Gobiernos extranjeros *con especial permiso* de la Asamblea General. ¿Qué sería esto? Sería una ley inconstitucional, como mil otras que han sancionado numero-

sas Asambleas Legislativas en nuestro país. Hay, por ejemplo, una disposicion en la Constitucion, muy análoga á la que es materia de debate en este caso, que prohibe en absoluto la entrada de los militares en las Cámaras Legislativas. No pueden ser electos Diputados ni Senadores los empleados del Poder Ejecutivo, civiles ó militares, segun los artículos 25 y 31 de nuestra ley fundamental. Pues una ley comun, sancionada hace trece años, declaró que podían ser electos Diputados y Senadores los Tenientes Generales, los Generales de Division y los Generales de Brigada. ¿Qué quiere decir esto?

Esto quiere decir que se ha cometido una notoria inconstitucionalidad. Y lo mismo que las Cámaras de hace trece años cometieron ese abuso de Poder, las Cámaras del año 1839 habrían cometido igual abuso de poder si en esa ley, que ha recordado el señor doctor Ramírez, se les negaran los derechos políticos á los ciudadanos que hubiesen aceptado cargos de Gobiernos extranjeros *con especial permiso* de la Asamblea General; porque, cuando eso ocurre, segun disposicion expresa y evidente de la Constitucion, la ciudadanía no se pierde. Y lo que dá la Ley Fundamental, no lo puede quitar una ley ordinaria, so pena de que las Cámaras Legislativas se conviertan en un Poder arbitrario y absoluto.

Yo sé que es teoría corriente entre muchos, que el

Poder Legislativo no tiene límites. Existe la opinion vulgar y, me atreveré á decir, insensata de que la soberanía reside en el Poder Legislativo y de que las Cámaras son la representacion genuina del país y, como tales, lo que ellas hacen lo ha hecho el país y es siempre legítimo.

No conozco teoría más insensata y peligrosa que esa; pero como sé que ella no puede tener cabida en esta Asamblea, es innecesario que me detenga á refutarla.

De modo, pues, que lo que pueda disponer la ley del año 1839 no sirve absolutamente para nada en este debate. Si es tal como el señor doctor Ramírez la entiende, ha sido una inconstitucionalidad notoria; si es tal como la entiendo yo, es una ley perfectamente legítima que no hace otra cosa sino reproducir un precepto constitucional.

Luego, el primer argumento del doctor don Gonzalo Ramírez no vale nada. Voy al segundo.

El señor doctor Ramírez ha hecho ver los inconvenientes prácticos, las funestas consecuencias que surgen del hecho de que puedan ser miembros del Poder Legislativo los Magistrados Judiciales. Nos ha referido todos los peligros que entrañaría el hecho de que un Juez Letrado Departamental pudiese ser al mismo tiempo Juez y candidato á Senador ó Diputado por un Departamento; nos ha hecho ver qué injusticias po-

dría cometer ese Juez, siendo al mismo tiempo parte interesada en todos esos litigios que ocurren con motivo de las elecciones. En dos palabras: ha hecho una exposicion teórica sobre algo que es muy conocido, sobre la inconveniencia, como principio, como doctrina constitucional, de acordarle á los miembros del Poder Judicial el derecho de poder ser electos miembros del Poder Legislativo.

Yo he escrito, hace algunos años, algunas páginas sobre Derecho Constitucional, y precisamente sobre esta materia he escrito extensamente y coinciden por completo mis ideas con las que ha emitido el señor doctor Ramírez. Creo que no hay teoría más inconveniente, más peligrosa que la que permite que los miembros del Poder Judicial sean al mismo tiempo miembros del Poder Legislativo. Pero, como lo decía en la sesion anterior, una cosa es mi conviccion personal y otra la disposicion de la Ley Fundamental; y no acostumbro nunca someter á mis opiniones teóricas las disposiciones legales ó constitucionales, sino que las interpreto, con mi escaso criterio, tal como ellas son y no como yo deseara que fuesen.

De modo que reconozco que todo lo que el señor doctor Ramírez decía es perfectamente cierto, *como doctrina*. Es muy peligroso que los Jueces puedan ser al mismo tiempo legisladores; pero de esto no resulta que en nuestra Constitucion no se haya cometido el

error de permitirles que sean al mismo tiempo las dos cosas. Y agregaré que el principio de la compatibilidad entre las funciones judiciales y las legislativas es el más corriente en la legislacion constitucional positiva y el más sostenido por los más eminentes constitucionalistas.

En casi todos los países del mundo, los Jueces pueden ser Jueces y Legisladores. Así, por ejemplo, en Francia, los Presidentes de los Tribunales de Apelaciones y de la Corte de Casacion y los Procuradores Generales pueden ser y son elegidos miembros del Poder Legislativo. En la República Argentina no hay incompatibilidad ninguna: todos los magistrados judiciales pueden ser elegidos Senadores ó Diputados. En Chile, sólo los Jueces de primera instancia no pueden ser al mismo tiempo jueces y legisladores; todos los demás magistrados pueden desempeñar simultáneamente ambas funciones. En el Perú, en los Países Bajos, en Colombia, los jueces inferiores pueden ser á la vez jueces y legisladores. En España y en Italia rige el mismo principio que en Francia: los altos magistrados judiciales pueden desempeñar al mismo tiempo ambos cargos. Y en Inglaterra, es sabido que el Presidente de la Cámara de los Lores, el Lord Canciller, es al mismo tiempo el más alto magistrado judicial, y que en la Cámara de los Lores hay siempre varios magistrados judiciales.

Esto, que ocurre en la práctica; esto, que está escrito en casi todas las Constituciones políticas del mundo, es tambien lo que han sostenido casi todos los tratadistas de Derecho Constitucional.

El primero que teóricamente defendió ese principio fué Bentham, diciendo, y con cierta razon, que, como no hay ningun cargo más á propósito para preparar á los hombres para el desempeño de las funciones de legislador que el de Juez, porque le coloca en el caso de ver perfectamente cómo las leyes funcionan y se aplican; y como son muy raras las personas suficientemente preparadas para legislar, era indispensable admitir á los magistrados judiciales en el seno del Poder Legislativo. Y esa teoría de Bentham es la corriente entre casi todos los constitucionalistas, ó entre la mayor parte de ellos, por lo menos.

Quiere decir, pues, que en apoyo de las opiniones que estamos sosteniendo tenemos: la letra de la Constitucion de la República, que no excluye á los Jueces del Poder Legislativo; la discusion, clara y terminante, del artículo 25 de nuestra Ley Fundamental, en la cual se estableció que los Jueces podrían ser al mismo tiempo Jueces y Diputados ó Senadores; el principio, casi universalmente aplicado por los pueblos cultos, de que los magistrados judiciales pueden ser á la vez Jueces y Legisladores, y la opinion corriente entre casi todos los tratadistas. Estamos, pues, en buena compañía, defendiendo nuestra tesis.

Con respecto á la incompatibilidad para los miembros del Poder Judicial, creo innecesario decir más... ¡Ah! Agregaba el señor doctor Ramírez en su discurso, que hasta imposibilidad material había de que los Jueces pudiesen desempeñar ambos cargos. ¿Como puede ser Diputado ó Senador, preguntaba el señor doctor Ramírez, y Juez al mismo tiempo, el ciudadano que desempeñe el Juzgado de Rivera?

Sin duda alguna que en todas las cosas humanas surgen á veces imposibilidades físicas invencibles. El ciudadano que sea Juez en Rivera no puede ser legislador, al mismo tiempo, en Montevideo; pero puede serlo el Juez Letrado Departamental de Montevideo, el de Canelones, el de San José, el de Florida, el de Minas, el de todos los puntos de la República en donde los medios fáciles y rápidos de comunicacion le permitan ir y venir fácilmente.

Esa imposibilidad material, pues, sería siempre parcial y colocaría, sin duda alguna, á los Jueces, electos Senadores ó Diputados, en el caso de optar por el desempeño de uno ú otro de los dos cargos. Si aceptaran los dos y abandonaran ó desatendieran uno de ellos, el superior jerárquico los destituiría inmediatamente; pero en la ley no está establecida la prohibicion de aceptar ambas funciones.

Era tambien ilógica la argumentacion del señor doctor Ramírez cuando hacía notar los inconvenientes

prácticos que resultarían de que un Juez fuera al mismo tiempo Juez en las cuestiones electorales y candidato posible para un puesto en el Poder Legislativo; porque, de esto, lo que se deduciría lógica y constitucionalmente, sería lo siguiente: que el Poder Legislativo, teniendo en cuenta que los Jueces Departamentales pueden ser candidatos á la representacion nacional, porque la Constitucion no los excluye de las Cámaras, no les dé esa funcion electoral.

Sr. Ramírez—¿Y á quien se la daría entonces?

Sr. Jimenez de Aréchaga—A cualquier otro funcionario, ó á una corporacion de origen popular. Pero á pretexto de que el ejercicio de una funcion, dada por *la ley comun*, inhabilita á un ciudadano para desempeñar un cargo que *la Constitucion* le permite aceptar, no puede la legislacion comun violar la Constitucion, tomarse atribuciones de Poder Constituyente y organizar á su manera los Poderes Públicos. Y si no hubiera á quien confiar convenientemente esas funciones, eso significaría lo que ya he dicho antes, que en materia de incompatibilidades parlamentarias, lo mismo que en muchas otras, nuestra Constitucion es muy defectuosa; que ella no ha previsto esos inconvenientes, pues ha permitido, como es evidente, que los Jueces puedan ser al mismo tiempo Legisladores y ha colocado al país en esa situacion desgraciada de que el candidato á Senador ó Diputado, siendo al mismo tiempo

Juez, pueda fallar en cualquier conflicto de derechos en materia electoral.

Necesario es reconocer que nuestro Código Constitucional está lleno de imperfecciones. Tengo para mí que una de las más graves es la eleccion del Presidente de la República por el Poder Legislativo, sistema que sacrifica casi por completo la buena organizacion de este Poder del Estado porque produce el efecto de que, para formar las Cámaras, no se elijan ciudadanos preparados para las funciones legislativas, sino simples electores presidenciales. Sin embargo, una ley, un Poder Legislativo ordinario ¿tendría el derecho de modificar esa prescripcion constitucional, disponiendo que la eleccion de Presidente se hiciera por otro procedimiento? Es indudable que no, porque se violaría el principio de que, todo lo que se refiere á la organizacion de los Poderes Públicos, trátese de disposiciones importantes ó de detalle, es de la exclusiva competencia del Poder Constituyente. Las Cámaras Legislativas no tienen, pues, la facultad de dictar la más mínima disposicion de esa naturaleza, y como la Constitucion ha establecido determinadas incompatibilidades parlamentarias, sólo ellas existen para la eleccion de Senadores y Diputados.

Paso ahora á la cuestion relativa á la elegibilidad de los Jefes Políticos.

El señor doctor don Diego Martínez ha dicho que

el artículo 34 de este proyecto de ley no es más que la reglamentacion del artículo 25 de la Constitucion y que, en ese concepto, no puede ponerse en duda su legitimidad.

Creo que lo que voy á decir, para impugnar las observaciones del señor doctor Martínez, es evidente. Así como un decreto del Poder Ejecutivo, cuando reglamenta una ley, no puede legítimamente aumentar ó disminuir en nada las disposiciones de la ley, sino que debe concretarse exclusivamente á hacer posible y fácil su aplicacion, así tambien una ley, cuando trata de reglamentar un precepto constitucional, no puede legítimamente ampliar ó restringir el sentido y el alcance del precepto constitucional, porque, en uno y otro caso, en vez de reglamentacion de leyes ó de artículos constitucionales, es la usurpacion de las funciones del Poder Legislativo ó del Poder Constituyente lo que se lleva á cabo.

La prueba de que ese artículo 34 del proyecto de ley de elecciones no es una reglamentacion del artículo 25 de la Constitucion, resulta de este argumento, que ya hice antes, por más que el señor doctor Ramírez haya dicho que ninguno he podido formular en defensa de mi opinion. Si ese artículo 34 del proyecto de ley no estuviese en vigencia, y un Jefe Político, que hubiese abandonado su empleo un día antes del último domingo de Noviembre, resultase electo Diputado ó

Senador, esa eleccion sería perfectamente legal y no habría una sola Cámara en el país que se atreviera á desconocer la constitucionalidad de ella. Es de esta manera como han procedido siempre, hasta el año de 1893, todas las Asambleas Legislativas de la República.

Y siendo esto así, es fuera de duda que en la Constitucion no está esa extension de la incompatibilidad parlamentaria, que llega hasta prohibir la eleccion de los Jefes Políticos para los cargos legislativos durante los seis meses siguientes al día en que hayan abandonado su empleo. Y no estando eso en la Constitucion y sí en la ley, ésta amplía la incompatibilidad y, por consiguiente, interviene en la organizacion del Poder Legislativo, creando nuevas incompatibilidades. Ya no reglamenta, pues, legisla en materia constitucional, y eso no tiene el derecho de hacerlo ni este Consejo ni ninguna Cámara Legislativa ordinaria en la República.

Por otra parte, la discusion que se produjo en el seno de la Asamblea Constituyente sobre la inelegibilidad de los empleados públicos para las funciones legislativas, justifica tambien ampliamente la opinion que sostengo.

Dijo tambien el señor doctor Ramírez, con respecto á este punto, que va á ser materia de breves palabras, que al discutirse el artículo 25 de la Constitucion en la Asamblea Constituyente, se modificó su redaccion

sin haberse hecho discusion especial al respecto. Es inexacto. Yo le indiqué, en una interrupcion que me permití hacerle, que precisamente con respecto al artículo 25 de la Constitucion era que había habido una de las discusiones más extensas é interesantes en el seno de la Asamblea Constituyente. Efectivamente; el artículo primitivo decía: «No pueden ser Representantes», etc. Despues de haberse preguntado al miembro informante de la Comision redactora del proyecto de Constitucion, por el constituyente Alvarez, qué sentido tenía ese artículo, y de haber recibido éste las explicaciones que pidió, el constituyente don Antonino Domingo Costa inició un extenso debate, mantenido con los señores García, Alvarez, Vásquez y Masini.

El señor don Antonino Domingo Costa decía que no bastaba la incompatibilidad, es decir, que no bastaba con prohibir que un empleado del Poder Ejecutivo pudiera ser Senador ó Representante si no renunciaba, inmediatamente despues de su eleccion, al empleo que estaba desempeñando; y que era indispensable establecer la inelegibilidad, esto es, que todo ciudadano, que el día de la eleccion estuviese ocupando un empleo del Poder Ejecutivo, no pudiera ni siquiera ser electo miembro de las Cámaras Legislativas.

Este debate fué muy extenso. No lo leo porque cansaría demasiado á los señores que me escuchan. Durante él, el señor constituyente don Antonino Do-

mingo Costa, que fué el que lo promovió y el que hizo triunfar sus ideas en la votacion, dijo algunas palabras que demostraron bien claramente su propósito. El señor don Santiago Vásquez, suponiendo que la base de la argumentacion del señor Costa consistía en atribuirle muy escaso nivel moral á los empleados públicos, le censuró que tratara con tan poca consideracion á esa clase de ciudadanos; y entonces éste tuvo ocasion de decir lo siguiente: «Explicaré, señores, mi concepto, pues veo que se le dá otra inteligencia que la que tiene. A mi juicio, no he tenido ni aun la intencion de herir el honor de los empleados al oponerme á que sean electos representantes *mientras ocupen sus destinos.*»

Resulta, pues, que para el señor constituyente don Antonino Domingo Costa, autor de la proposicion de la inelegibilidad, toda su idea, todo su propósito se reducía á que *mientras ocupasen sus destinos*, no pudieran ser electos Diputados los empleados del Poder Ejecutivo. Parece, pues, evidente que, abandonando sus cargos los empleados públicos, aunque sea un día antes de la eleccion, pueden ser electos representantes, con arreglo á las ideas del señor constituyente Costa, que son las que se incorporaron al artículo 25 de la Constitucion.

Luego, el sentido directo y claro del artículo 25, la historia fidedigna de su sancion y todos los hechos

ocurridos hasta el presente demuestran de una manera evidente, én mi concepto, que en la Constitucion no está, ni expresa ni implícitamente, esa extension de la incompatibilidad que discutimos. Y como creo firmemente que no podemos dictar leyes sobre organizacion de Poderes Públicos, sostengo que sería enteramente inconstitucional establecer la incompatibilidad expresada en el artículo 34 del proyecto de ley de elecciones generales.

Por otra parte, hay tambien otra consideracion, de evidente justicia para mí. Si el propósito de la Constitucion fuera el de que, seis meses, cinco, ó cuatro antes de la eleccion, debieran renunciar los empleados públicos á sus cargos para poder legítimamente ser electos Senadores ó Diputados, esa disposicion se aplicaría tanto á los Jefes Políticos como á todos los demás empleados del Poder Ejecutivo, porque el artículo 25 habla en términos generales y absolutos. Sin embargo, el artículo del proyecto de ley en discusion se refiere tan sólo á los Jefes Políticos; luego es notorio que crea una nueva causa de incompatibilidad y no reglamenta, no interpreta la Constitucion. Dispone algo que no está ni en la letra ni en el espíritu del artículo 25 de la ley fundamental y sale, por consiguiente, de la legítima esfera de las disposiciones legislativas ordinarias.

Sr. Carve—Pero antes las hemos creado con el señor consejero.

Sr. Jimenez de Aréchaga—¿Qué hemos creado?

Sr. Carve—La incompatibilidad de los militares y de los Jueces de Paz.

Sr. Jimenez de Aréchaga—Mucho me felicito de que el señor Carve me haya interrumpido haciendome esa observacion, porque ya, en antesalas, otros señores me la habían indicado, y es conveniente que demuestre que ella es completamente infundada.

Yo no sé si el señor Carve me ha escuchado...

Sr. Carve—Con mucho gusto...

Sr. Jimenez de Aréchaga—La verdad es que no tengo razon para pedir que todos me escuchen, pero he hablado puramente de incompatibilidades *parlamentarias* y no de las que se refieren al personal de las Corporaciones ó Comisiones administrativo-electorales.

Sr. Campisteguy—Y de otras. El doctor Aréchaga agregó: y otras incompatibilidades. Ha hablado de incompatibilidades parlamentarias y *de otras.*

Sr. Jimenez de Aréchaga—Permítame, señor. Si he pronunciado las palabras «*y otras*», que no lo creo, todo el contexto de mi discurso demuestra que lo que le niego á las Cámaras Legislativas, ó á este Consejo de Estado, que actualmente desempeña las funciones de aquéllas, es la facultad de dictar disposiciones que aumenten ó disminuyan el alcance de las prescripciones constitucionales y que importen legis-

lar sobre organizacion de los Poderes Públicos. Esto no es materia de la ley ordinaria. Pero crear, reglamentar y establecer las Comisiones inscriptoras, calificadoras y receptoras de votos, lo mismo que todo el personal secundario ó inferior de la Administracion, eso es materia exclusiva de la ley comun. Y para la formacion de dichas Comisiones podemos establecer todas las incompatibilidades que queramos, tanto las referentes á los militares y á los Jueces de Paz, que acaba de recordar el señor Carve, como las que puedan afectar á cualquiera otra categoría de ciudadanos. Sobre todo eso, la Constitucion no legisla, porque no es materia de prescripciones constitucionales...

Sr. Ramírez—¿Me permite el doctor Aréchaga? Hay un artículo de la Constitucion que dice que todos los ciudadanos pueden optar á los empleos públicos; ¿por qué razon los Jueces de Paz no pueden optar á un empleo?

Sr. Terra—¿Y por qué razon el militar, ó el empleado civil que es inamovible, no ha de poder optar á cualquiera de ellos?

Sr. Jimenez de Aréchaga—Yo no sé para qué, señor Presidente, hemos de volver ahora sobre aquella desgraciada y desagradable cuestion de la incompatibilidad de los militares para los cargos electorales. Declaro que siempre que de ella se trata la veo con profundo disgusto. De modo que le hago gracia... (Murmullos).

La Constitucion de la República dice que todos los ciudadanos pueden optar á los empleos públicos, sin crear y reglamentar esos empleos y las condiciones para su adquisicion. Pero, en una Constitucion, señor Presidente, hay siempre disposiciones de muy diverso carácter. Ante todo, una Constitucion es la ley que crea y organiza los Poderes Públicos; mas, al mismo tiempo, es una ley en la que se establecen *principios fundamentales* sobre todas las ramas de la legislacion ordinaria ó comun: principios fundamentales de derecho administrativo, de derecho penal, de derecho civil y hasta de derecho internacional á veces. Esos principios, forzosamente tienen que reglamentarse, tienen que legislar sobre ellos las Cámaras; y el objeto directo y casi único del Poder Legislativo, en un pueblo libre y bien constituído, es precisamente ese. Esta reglamentacion no es de carácter constitucional y está legítimamente reservada á la legislacion ordinaria; es todo aquello que se refiere á la organizacion de los Poderes Públicos lo que es materia propia y exclusiva del derecho constitucional, que únicamente puede ser formulado y sancionado por el Poder Constituyente.

Por eso, pues, una ley ordinaria puede perfectamente reglamentar la manera cómo pueden los ciudadanos ocupar empleos públicos. Por eso, todos los Códigos, especialmente los de derecho privado, no son

en el fondo más que la reglamentacion del ejercicio de los derechos individuales que la Constitucion declara y consagra. Pero, con respecto á la organizacion de los Poderes Públicos, en la Constitucion se establece todo. Las Cámaras Legislativas, por ejemplo, están completamente organizadas en todas las constituciones políticas del mundo; no dejan ellas nada á la ley ordinaria. Y entonces, pues, el Poder Legislativo no tiene el derecho de disponer nada que sea relativo á su propia organizacion.

Va á terminar la hora reglamentaria, señor Presidente, y no quiero, por otra parte, contiuuar en el uso de la palabra, porque tengo la conviccion de que seré vencido en la votacion.—He dicho.

Sr. Jimenez de Aréchaga—Señor Presidente:

Voy á decir algunas palabras, contestando á las observaciones del doctor Rodríguez Larreta, por más que este señor no haya tratado directamente la cuestion que en este Consejo se debate.

El doctor Rodríguez Larreta, de una manera franca y abierta, no ha entrado á demostrar que sea legítimo y constitucional crear, en la ley de elecciones generales, las incompatibilidades parlamentarias sobre las cuales estamos discutiendo, y se ha concretado á estas tres cosas: á declarar inexacta una afirmacion mía, he-

cha en una de las sesiones anteriores, relativa á palábras que él pronunciara en pleno Consejo; á afirmar que esta cuestion sobre incompatibilidades parlamentarias, cuestion vieja, muerta y enterrada y que yo he exhumado estos días en el Consejo de Estado, siempre que se ha tratado en los parlamentos y por los tratadistas de derecho público ha sido resuelta invariablemente de acuerdo con las opiniones que él acaba de sostener; y, por fin, á engolfarse en una exposicion puramente teórica, sobre una vieja cuestion de derecho constitucional, relativa á lo que, en la terminología de esa ciencia social, se llaman facultades explícitas y facultades implícitas del Poder Legislativo.

Nada de esto tiene relacion directa, ni hiere seriamente la cuestion que ahora se debate en el Consejo, pero todo ello requiere, de mi parte, una rectificacion, que trataré de hacerla con toda la concision posible.

La primera cuestion afecta mi veracidad y, por consiguiente, debo tratarla inmediatamente y con pruebas clarísimas y perentorias.

Ha comentado el doctor Rodríguez Larreta mi afirmacion con respecto á que él dijera, en sesiones anteriores, que en la Asamblea Constituyente, lo que se expresó relativamente á la elegibilidad de los magistrados judiciales para los cargos de Senador y Diputado, no daba base alguna para interpretar la Constitucion en el sentido en que yo la interpretaba. El señor doctor

Rodríguez Larreta niega esto y dice que sus palabras se referían tan sólo á la inelegibilidad de los Jefes Políticos, ó de los empleados del Poder Ejecutivo, pero no á la de los Jueces.

Y bien, señor Presidente; tengo en mis manos la prueba de la verdad de mi afirmacion; tengo en mis manos la version taquigráfica auténtica, que la acabo de tomar de la oficina de la Secretaría de este Consejo, y en ella se dice lo que voy á leer. Estaba en el uso de la palabra el señor doctor don Diego Martínez y yo le había interrumpido, y entonces el señor doctor Martínez dijo: « En el seno de la Constituyente llegó á sostenerse algo más avanzado; llegó á sostenerse que era permitido el desempeño simultáneo de las funciones judiciales y legislativas. » Inmediatamente despues de estas palabras, se produjo, entre el señor doctor Rodríguez Larreta y yo, el siguiente diálogo, que leo y no invento: « *El señor Rodríguez Larreta:* Fué opinion de algunos de los Constituyentes, pero no prevaleció esa opinion.—*El señor Jimenez de Aréchaga:* Prevaleció. ¡Cómo no había de prevalecer! por completo y es la que rige.—*El señor Rodríguez Larreta:* Fué una opinion aislada en el seno de la Constituyente, que no prevaleció ni tiene carácter de interpretacion ».

Estas fueron las palabras del señor doctor Rodríguez Larreta, que yo cité en la sesion anterior, y por consiguiente, el que ha estado en lo cierto, el que ha

afirmado un hecho perfectamente verídico, no es el señor doctor Rodríguez Larreta, sino yo.

Sr. Rodríguez Larreta—¿Si me permite una interrupcion?

Sr. Jimenez de Aréchaga—Sí; pero le suplicaría que no siguieramos el sistema de anteayer, no porque me perjudiquen las interrupciones, pues felizmente no me cortan el hilo del discurso, sino porque perjudican la comprension de las ideas por los demás señores del Consejo.

Sr. Rodríguez Larreta—Son dos palabras. Si los taquígrafos me hacen decir lo que acaba de leer el doctor Aréchaga, los taquígrafos están equivocados.

Sr. Jimenez de Aréchaga—Bien; sea. Yo acepto y debo, por cortesía, aceptar esa indicacion.

Sr. Rodríguez Larreta—No he podido decir eso yo, que soy bastante viejo para haber visto sentados en la Cámara á Jueces. Por consiguiente, no podía incurrir en ese error precisamente un hombre de mis años.

Sr. Jimenez de Aréchaga—Decía que estoy en el deber de aceptar la explicacion que acaba de dar el señor doctor Rodríguez Larreta; pero, al mismo tiempo afirmo que lo que yo dije á su respecto en la sesion anterior es perfectamente verídico, porque un miembro de una Asamblea deliberante, cuando lee algo en la version taquigráfica, tiene que darle perfecto crédito.

desde que es muy difícil que se ponga en ella lo que no ha dicho un miembro de la Corporacion. Sin embargo, el señor doctor Rodríguez Larreta afirma ahora otra cosa, y yo le creo; estoy en el deber de creerle.

Esta era la parte puramente personal del pequeño debate en que me veo en este momento comprometido. Pasemos á la segunda parte.

El señor doctor Rodríguez Larreta ha afirmado que siempre que se ha tratado esta cuestion de incompatibilidades en los Parlamentos ó en los libros, ella se ha resuelto en el sentido que él sostiene, esto es, en el sentido de que las Cámaras Legislativas ordinarias pueden perfectamente crear incompatibilidades parlamentarias, ó ampliar las que en la Constitucion política se hayan establecido. Y yo voy á probarle que en el único Parlamento del mundo, es decir, de Sud América, porque en este momento no puedo afirmar que sea de todo el mundo, por más que tengo el hábito de leer todo lo que se refiere á asuntos de esa naturaleza; que en el único Parlamento en que se ha tratado la cuestion de las incompatibilidades parlamentarias creadas por medio de una ley ordinaria, se ha resuelto precisamente en el mismo sentido en que yo he opinado en este Consejo de Estado.

En la República de Chile, en el año de 1869, el Poder Legislativo ordinario trató de modificar las prescripciones que allí existían sobre incompatibilida-

des parlamentarias. Dije en otra sesion, y lo sabrán seguramente los señores del Consejo, que en Chile sólo los jueces de primera instancia no pueden ser miembros de las Cámaras Legislativas, mientras que los miembros de los Tribunales Superiores pueden desempeñar simultáneamente ambos cargos públicos. En el año de 1869, un Senador chileno, el señor don Francisco Marin, propuso en el Senado que se declarara tambien incompatible el cargo de Senador ó Diputado con el de miembro de los Tribunales de Justicia.

El señor don Jorge Huneeus, distinguido constitucionalista chileno, el más eminente constitucionalista de ese país, que ha sido profesor de Derecho Público, durante muchos años, en la Universidad de Santiago, y miembro del Parlamento, comentando la Constitucion chilena, decía lo siguiente:

« Las consideraciones que aconsejan excluir de las Cámaras á los magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia fueron sólidamente expuestas por el señor don Francisco Marin en sesion del 25 de Junio de 1869, citando las opiniones del eminente jurisconsulto Lord Brrugham, dignas de ser recordadas con respeto. Sin embargo, la mocion del señor Marin, que tenía por objeto excluir del Congreso á los magistrados de los Tribunales Superiores, fué rechazada, en general, por siete votos contra seis, en la sesion del 28 del mismo mes y año, despues de haber sido impugnada

como contraria á la Constitucion, por los señores doctor Federico Errázuriz, doctor Melchor de Santiago Concha y doctor Manuel Camilo Vial ».

« Nosotros, partidarios decididos de esta exclusion que, como lo hemos dicho ya, tuvimos el honor de proponer ante la Cámara de Diputados el 20 de Octubre de 1873, cuando ésta ejercía las funciones de verdadera Constituyente, rechazaríamos tambien una ley ordinaria, como la que propuso al Senado el honorable señor Marin, pues creemos que no es lícito al Poder Legislativo crear incompatibilidades para el ejercicio de cargos públicos, ampliando el número de las que crea el Poder Constituyente. Si la Constitucion no hubiera previsto el caso, podría admitirse que la ley llenara los vacíos de que aquélla adoleciera. Pero cuando la Constitucion estatuye acerca de una materia y establece una inhabilidad expresa para ciertos y determinados casos, *nos parece evidente que su voluntad es que esa inhabilidad exista única y exclusivamente en esos y no en otros casos* ».

« Por idéntica razon pensamos que *la ley no podría ampliar* las causas de incompatibilidad que establecen los dos últimos párrafos del artículo 23 reformado. Hoy la Constitucion dispone acerca de incompatibilidades; y si solo establece dos, *es claro que la ley no podría aumentar el número de éstas.* De otra manera, se caería en el absurdo de que una simple ley

podría crear exclusiones que las Cámaras, cuando obraban como cuerpos constituyentes, en 1873 y 1874, rechazaron, por buenas ó por malas razones. Para establecer en Chile nuevos motivos de exclusion, ó nuevas causas de incompatibilidad en el ejercicio de las funciones de Diputado ó de Senador, nos parece evidente que se necesitaría reformar la Constitucion. No bastan para ello leyes ordinarias ».

De modo, pues, que no estaba tampoco en lo cierto el señor doctor Rodríguez Larreta cuando afirmaba que en todas partes se había resuelto esta cuestion, sobre creacion de incompatibilidades por medio de una ley ordinaria, de acuerdo con sus opiniones. Al contrario, este único caso, en Sud América, de cuestion parlamentaria sobre incompatibilidades, fué resuelto, como se acaba de ver, en un sentido enteramente favorable á la opinion que yo sostengo.

Me queda el último punto del discurso de mi adversario.

El señor doctor Rodríguez Larreta ha citado y leído párrafos de varios autores, sobre un punto que es viejo en materia constitucional; no tan viejo, sin embargo: es una teoría eminentemente norteamericana y, en mi concepto, perfectamente justa. Es la teoría relativa á lo que se llama las facultades expresas y los poderes implícitos del Poder Legislativo; y llamo desde ahora la atencion de los señores del Consejo sobre la distin-

cion que hago: facultades expresas y poderes implícitos.

Precisamente, el señor doctor Rodríguez Larreta, con ese libro del buen sentido (1), que lo tiene en estos momentos cerrado, no ve la diferencia que hay entre esas facultades y poderes...

Sr. Rodríguez Larreta—¡ Yo creo que nadie la ve!

Sr. Jimenez de Aréchaga—Entonces, quiere decir que tengo más vista que todos los demás...

Sr. Rodríguez Larreta—Apoyado.

Sr. Jimenez de Aréchaga—...y no lo creo, porque por muy vanidoso que sea, considero que hay infinidad de personas que, allí donde yo veo, pueden ver tambien ellas.

Los autores norteamericanos, que son los primeros que han tratado esta cuestion constitucional, han establecido lo siguiente: En todo país de instituciones representativas democráticas, en donde los Poderes Públicos son meros mandatarios de la sociedad, no hay poderes absolutos, no hay magistrados ó asambleas que puedan hacer todo lo que quieran, fórmula de la monarquía absoluta ó de la absoluta democracia de otros tiempos, sino que está en la esencia del gobierno re-

(1) Quiero hacer presente que, si empleo repetidas veces en mi discurso esta frase: *el libro del buen sentido*, etc., es porque el doctor Rodríguez Larreta dijo en su discurso que, para combatir victoriosamente mis opiniones, le bastaba con *el libro del buen sentido*.

presentativo que todos los Poderes sean limitados en sus funciones. Y esto no es más que la aplicacion de un principio muy llano, muy sencillo, que no sé cómo lo ha olvidado el señor doctor Rodríguez Larreta, ó no lo ha encontrado en su precioso *libro del buen sentido*. Desde que los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo son Poderes delegados por la sociedad, que es la verdadera soberana; desde que esas corporaciones ó magistrados son verdaderos mandatarios del país, no pueden tener más atribuciones que las que el mandante les confiera.

Esa es la ley universal en materia de delegacion de funciones. Pero, como las constituciones políticas, por más sabiamente que hayan sido hechas, tienen siempre ciertas deficiencias, se notó que, para el ejercicio de las facultades limitadas del Poder Legislativo, era necesario emplear ciertos poderes que no estaban enumerados en la Constitucion; y entonces dijeron, con perfecta razon, Story y muchos otros constitucionalistas norteamericanos: para el cumplimiento de las facultades explícitas de las Cámaras Legislativas, para el ejercicio de las funciones enumeradas taxativamente en la ley fundamental, es necesario que ejerzan algunos poderes que no están expresamente mencionados, pero que son indispensables para el regular funcionamiento del Poder Legislativo.

Así, por ejemplo, las Cámaras, en todos los países

del mundo, necesitan, muy á menudo, aglomerar datos para confeccionar sabiamente las leyes que son de su competencia; y el procedimiento empleado en casi todos los países cultos, especialmente en los países anglo-sajones, es el de verificar lo que se llama una investigacion parlamentaria. Se nombra una Comision del seno de cualquiera de las Cámaras, encargada de recoger los antecedentes, datos ú opiniones que van á ser útiles ó indispensables para poder formular, discutir y sancionar determinada ley.

Ese derecho de investigacion parlamentaria no está escrito en ninguna Constitucion, excepto en la de Bélgica; y sin embargo, la ejercen todas las Cámaras Legislativas del mundo. Esa es una facultad *implícita*, señor Presidente, (y nótese ahora la diferencia que no encontraba ó no veía el señor doctor Rodríguez Larreta); es una facultad implícita, que no importa extender el campo de la legislacion por parte de las Cámaras, que no les dá facultades en el sentido de poder invadir los dominios de otros Poderes ó de la libertad individual; les dá sencillamente un instrumento para poder ejercer consciente y racionalmente sus funciones de legislacion enumeradas en la ley fundamental.

De modo, pues, que el derecho de investigacion parlamentaria, aunque no está escrito en las leyes constitucionales de los pueblos, excepto en Bélgica, existe como poder *implícito* para todos los Parlamentos. Cito

este caso de poder implícito, como podría citar muchos otros; pero éste es típico y característico.

A eso se reduce lo que, en la escuela norteamericana de derecho público, se llaman poderes ó facultades implícitas del Congreso.

Esta cuestion la promovió el señor doctor Rodríguez Larreta con el propósito de sostener una doctrina que califiqué de errónea en la sesion anterior. El doctor Rodríguez me ha censurado porque la calificara así, con cierto aire pedantesco ó de profesor; mas, á pesar de eso, vuelvo á insistir en que está profundamente equivocado...

Sr. Terra—¿Me quiere permitir el doctor Aréchaga que haga una mocion de órden? Está por sonar la hora y sería de desear que la discusion del artículo 34 quedase terminada hoy. En consecuencia, hago mocion para que la sesion se prorrogue por una hora más. (Apoyados).

(Con motivo de esta mocion de órden se produjo un breve debate, y, una vez terminado, dijo el señor Presidente:)

Sr. Presidente—Continúa con el uso de la palabra el doctor Jimenez de Aréchaga.

Sr. Jimenez de Aréchaga—Voy á concluir con breves consideraciones.

Cuando me interrumpió el señor doctor Terra, comenzaba á hacerme cargo de la doctrina sostenida por

el señor doctor Rodríguez Larreta, de que las Cámaras Legislativas pueden hacer todo aquello que la Constitucion no les prohibe.

No recuerdo qué dije entonces, porque con este incidente reglamentario ó interno, se me han olvidado las palabras que empecé á pronunciar. Por consiguiente comenzaré de nuevo.

Vamos á abrir el *libro del buen sentido,* pues creo que se convencerá con él el señor doctor Rodríguez Larreta de que no hay teoría más peligrosa, más falsa, y no quiero decir, como Huneeus, más absurda, por no herir la susceptibilidad de mi adversario, que la que acuerda á los Poderes Públicos la facultad de hacer todo aquello que la Constitucion no les prohibe.

El Poder Legislativo no es, como un monarca, una persona, moral ó jurídica en este caso, que ejerce las facultades de legislacion por derecho propio. No es soberano; es sencillamente una Corporacion que recibe un mandato limitado del país para que legisle sobre determinadas cosas. Esto está en el *libro del buen sentido,* primero, porque en las constituciones políticas de los pueblos representativos democráticos se dice expresamente *que se delega el ejercicio* del Poder Legislativo á una ó dos Cámaras, segun el régimen á que esté sometido cada país; y luego, porque *se enumeran* las atribuciones de las Cámaras Legislativas.

La Constitucion es, con respecto á los Poderes Pú-

blicos, lo que un poder es con respecto á un apoderado, tratandose de asuntos personales. Yo pregunto si, con arreglo á ese gran *libro del buen sentido,* que lleva consigo el señor doctor Rodríguez Larreta, sería permitido á cualquier apoderado hacer, no digo solamente aquello que el poder le prohibe, sino lo que no le autoriza?

Nadie responderá afirmativamente á esta pregunta, si procede con sensatez.

De modo, pues, que un procurador ó apoderado, un hombre que ejerce funciones en representacion y como delegado de otro, no puede hacer sino lo que expresamente le autoriza su poder. Esa es la regla general, invariable, en materia de relaciones individuales.

Pues idéntica cosa ocurre con los Poderes Públicos. El Poder Legislativo, que es mandatario del país, único soberano, para ejercer las funciones de legislacion; que tiene en el poder, ó sea, en la Constitucion detalladas sus atribuciones, como sucede en el artículo 17 de la nuestra, no puede hacer nada que no esté en la Constitucion determinado, porque si hace algo para lo cual no está autorizado por la Constitucion, ejerce funciones, en nombre del país, sin haber recibido poder para ello

Dejemos de lado á Huneeus, á Story, á ese señor Mejia, que nos citó el doctor Rodríguez, y que seguramente no será el competidor de don Juan Tenorio.... (Risas)... y á todos los autores que han tra-

tado con más ó menos acierto ó ligereza esta materia; y con el *libro del buen sentido* en la mano, digamos que es contradictorio, que es absurdo, que es opuesto á todos los principios del Gobierno Representativo reconocerle á las Cámaras Legislativas, ó á cualquier Poder del Estado el derecho de hacer todo lo que no se le prohibe en la Constitucion.

Los Poderes Públicos solo tienen la facultad de hacer lo que expresamente se les ha consentido que hagan, á la inversa de un ciudadano, de un individuo, que puede hacer todo lo que la ley no le prohiba, porque el hombre ejerce, como ya he tenido ocasion de decirlo, funciones propias, sus derechos individuales, que no le han sido delegados por nadie en la tierra. Y por eso la Constitucion de la República ha dicho en su artículo 134: ningun habitante del Estado será privado de hacer lo que la ley no prohibe; y por eso el buen sentido constitucional dice: todo Poder Público no puede hacer sino aquello que expresamente se le consienta en la ley fundamental.

De modo, pues, que esos autores que citó el señor doctor Rodríguez Larreta, lo único que en realidad establecen es lo que yo decía hace un momento, que el Poder Legislativo tiene facultades *implícitas*. Pero hay que entenderlas; es necesario hacerse cargo del verdadero sentido de esa frase y comprender entonces que, desde que el Poder Legislativo, en toda Constitucion

de facultades limitadas para los Poderes Públicos, tiene enumeradas sus atribuciones, no puede, á título de poderes *implícitos,* ejercer actos de legislacion contrarios ó distintos de los que se le han enumerado en la ley fundamental, sino usar tan solo de aquellos poderes que sean indispensables para el fiel cumplimiento de sus facultades *explícitas* ó *enumeradas.*

Fuera de estos tres argumentos, que he impugnado detenidamente, el señor doctor Rodríguez Larreta no ha tocado ningun otro, relativo á la cuestion en debate. No ha dicho una sola palabra para tratar de justificar que los Jueces no pueden ser constitucionalmente al mismo tiempo Jueces y legisladores, y que los Jefes Políticos no pueden ser electos Diputados ó Senadores si no han abandonado sus cargos seis meses, por lo menos, antes de la eleccion.

De modo, pues, que respecto á la cuestion que motiva el artículo 34 del proyecto de ley de elecciones generales, no ha dicho nada que directamente con ella se relacione y, por consiguiente, no tengo que refutar argumentos que no existen.—He dicho.

CAPÍTULO VIII

El derecho de interpelacion [1]

I

Sabemos que no es posible destruir inveterados errores sin levantar grandes resistencias; y no nos causa por ello extrañeza que nuestras opiniones sobre el derecho de interpelacion y sobre la naturaleza y la extension de las facultades que el artículo 53 de la Constitucion de la República acuerda á ambas Cámaras, hayan encontrado en la prensa diaria decididos adversarios.

Durante sesenta años, la Cámara de Representantes, sin sospechar siquiera que seguía una viciosa práctica parlamentaria y que salía fuera de la órbita de sus atribuciones constitucionales, ha hecho constante uso de la facultad de llamar á su seno á los Ministros

(1) Los tres primeros parágrafos de este capítulo fueron publicados en *El Día*, en el mes de Julio de 1891, respondiendo á las observaciones críticas que se hicieron en *El Siglo* á nuestras opiniones sobre el derecho de interpelacion, expuestas en el tomo II, página 110 y siguientes, de nuestra obra «El Poder Legislativo».

del Poder Ejecutivo, no para pedirles informes, sino para exigirles explicaciones sobre su conducta, criticar sus actos y emitir contra ellos votos de censura. Durante sesenta años, ha presenciado el país esas escenas atrayentes, esas luchas, más ó menos violentas, entre Diputados y Ministros, tan en armonía con las tendencias de un pueblo dominado, como el nuestro, más que por ideas, por ciegas pasiones partidarias. ¿Cómo, pues, no mirar como fenómeno natural y lógico el hecho de que, muchos ciudadanos, habituados á esas prácticas hasta ahora consideradas como legítimas y constitucionales, juzguen que es abominable la doctrina que le niega al Poder Legislativo la facultad de interpelar á los Ministros para dar contra ellos votos de censura?

Tan inconveniente, tan mala y peligrosa ha considerado *El Siglo* esa doctrina, que ha llegado hasta decir, guiado por ese criterio acomodaticio y falso que antepone el interés á la verdad y á la justicia, « que valdría la pena siquiera de callarla, aun cuando fuera verdadera! ».

Por nuestra parte no aceptamos esa regla de conducta, y creemos, por el contrario, que, aun en el falso supuesto de que fueran ventajosas y útiles las interpelaciones de la naturaleza de las que hemos combatido, siempre sería necesario decirle á nuestros legisladores y al país esta verdad: que la Constitucion de la República no le acuerda á las Cámaras legislativas la fa-

cultad de llamar á su seno á los Ministros del Poder Ejecutivo para criticar y censurar su conducta. Y pensamos así, porque entendemos que, para un pueblo sometido al régimen representativo de gobierno, el mayor de todos sus intereses políticos es el de mantener en toda su pureza el complicado mecanismo de las instituciones, impidiendo los abusos de autoridad y la usurpacion de atribucioues por parte de cualquiera de los departamentos del gobierno.

Pero, afortunadamente, ninguna razon existe, ni aun de la más dudosa y problemática utilidad, que aconseje callar la verdad que sostenemos.

Diremos, desde luego, para calmar los temores y las zozobras de los que piensan, como *El Siglo*, que suprimidas las interpelaciones, desaparece toda barrera contra los avances y los atentados del Poder Ejecutivo, que el país más libre del mundo, el país cuya constitucion política, según el eminente *parlamentarista* Gladstone, « es la obra más maravillosa que haya nacido en un tiempo dado, de la inteligencia y de la voluntad del hombre », no ha incorporado jamás á sus instituciones el derecho de interpelacion.

En los Estados Unidos, en efecto, ninguna de las dos Cámaras del Congreso Federal tiene, ni ha tenido jamás la facultad de llamar á su seno á los Ministros ó Secretarios del Presidente de la República, no decimos ya para criticar y censurar sus actos, pero ni si-

quiera para pedirles informes. No obstante esto, nadie se atreverá á afirmar que, en los Estados Unidos, el Poder Ejecutivo procede de una manera arbitraria, atentatoria ó inconstitucional. ¡Cuán felices serían todas las Repúblicas del mundo si sus Presidentes trataran tan sólo de imitar á los sucesores de Wáshington!

II

Tratando *El Siglo* de impugnar nuestras opiniones sobre el derecho de interpelacion, que últimamente han prevalecido en el seno de la Cámara de Representantes; pretendiendo demostrar que no es exacto que esta rama del Poder Legislativo no tenga la facultad de emitir votos de censura contra los Ministros, formula varios argumentos, que queremos examinar, aunque sea ligeramente.

« En la Constitucion, dice en primer lugar, no hay disposicion alguna que impida á cada una de las Cámaras estas manifestaciones de opinion ó advertencias. Sin duda que, para ser imperativas, deberán transformarse en leyes, por la sancion sucesiva de ambas Cámaras. Pero las manifestaciones de opinion, cuando vienen de los representantes del país, pueden tener efectos morales tan importantes como las mismas leyes ».

Quiere decir, pues, que, segun *El Siglo*, la Cámara de Representantes puede legítimamente interpelar á los

Ministros del Poder Ejecutivo, para criticar y censurar sus actos, porque en la Constitucion de la República no hay disposicion alguna que se lo prohiba.

Jamás se ha sentado un principio constitucional más falso, más peligroso y más funesto que el que sirve de base al argumento que venimos examinando; y ya más de una vez, nuestros Poderes Públicos lo han invocado para dar apariencias de constitucionalidad á gravísimos atentados.

No; no es, en manera alguna, cierto que los Poderes Públicos puedan hacer legítimamente todo aquello que no les esté prohibido por la Constitucion. El verdadero principio, á este respecto, tratandose de sociedades sometidas, como la nuestra, al sistema representativo de gobierno, es este y solamente este: los Poderes Públicos, que ejercen la soberanía como mandatarios ó representantes de la sociedad, no pueden desempeñar más funciones que las que expresamente les acuerda la Constitucion y las que son indispensables para el conveniente ejercicio de aquéllas.

Todo ciudadano, todo habitante del país, puede sí hacer lo que quiera, siempre que la ley no se lo prohiba, como con perfecta razon y justicia lo ha establecido, en su artículo 134, la Constitucion de la República. Y esto es y debe ser así porque los individuos, al ejercer su actividad en el medio social en que viven, disponen de facultades y de derechos propios, de los

cuales pueden usar y abusar libremente mientras no ataquen el derecho ajeno, garantizado por las leyes positivas.

Pero los Poderes Públicos no pueden ejercer más facultades que aquellas que les acuerda la ley fundamental, porque, no siendo soberanos por derecho propio, sino simples mandatarios de la sociedad, no poseen más atribuciones que las que expresamente han recibido de sus mandantes, ó sea, de la nacion.

Luego, pues, es enteramente inexacto decir que las Cámaras Legislativas tienen, en nuestro país, el derecho de criticar y censurar los actos de los Ministros del Poder Ejecutivo porque no hay disposicion alguna que lo prohiba en nuestro Código fundamental.

Para reconocerle á las Cámaras semejante facultad, es indispensable citar el precepto constitucional que se las acuerde. Sobre el derecho de interpelacion no existe más prescripcion constitucional que la contenida en el artículo 53, que dice así: « Cada una de las Cámaras tiene facultad de hacer venir á su sala á los Ministros del Poder Ejecutivo para pedirles y recibir *los informes* que estime convenientes ». Venga el más hábil sofista y trate de demostrar que « pedir y recibir informes », quiere decir criticar y censurar los actos de los Ministros. Perderá miserablemente su tiempo, porque todos sus esfuerzos de lógica se estrellarán contra la precision y la claridad de ese precepto constitucional.

III

«Si la Cámara de Diputados, dice *El Siglo,* tiene la exclusiva facultad de acusar ante el Senado al Presidente de la República y á los Ministros, y si esta medida es de una gravedad extrema, ¿por qué no había de tener la facultad de observar su conducta al Gobierno, de hacerle una especie de prevencion ó de apercibimiento antes de proceder? Por el artículo 56 de la Constitucion, la Comision Permanente velará sobre la observancia de la Constitucion y de las leyes, haciendo al Poder Ejecutivo las advertencias convenientes al efecto, bajo de responsabilidad para ante la Asamblea General. Si la Comision Permanente, que no es más que una delegacion de la Asamblea, puede hacer observaciones sin llegar al extremo del juicio político, no vemos porqué no ha de poder hacerlas la Cámara de Representantes, cuyos poderes son mayores y cuya representacion es más grande.»

La Cámara de Diputados, que tiene la facultad exclusiva de acusar ante el Senado al Presidente de la República y á los Ministros, porque así lo establece expresamente el artículo 26 de la Constitucion, no tiene el derecho de interpelar á los Ministros del Poder Ejecutivo para emitir votos de censura contra ellos, porque semejante atribucion, ni se la ha acordado ex-

presamente el Código Fundamental, como ya lo hemos demostrado, ni puede derivar de la facultad de iniciar juicio político, segun parece que lo entiende *El Siglo.*

En el año 1865, habiendose propuesto, en la Cámara de Representantes de Chile, un voto de censura contra el Ministerio, el Diputado don Melchor de Santiago Concha dijo: «Siempre me he opuesto, como ahora, á que la Cámara se expida por medio de un voto de censura contra algunos de aquellos funcionarios respecto de los cuales la Constitucion ha dejado expedito el derecho de acusar. Y la razon es sencilla. Cada Diputado tiene, por la Constitucion, derecho de acusar á Intendentes de Provincias, Ministros del despacho y á otros funcionarios. Es claro que teniendo los señores Diputados este derecho, al expedirse ahora con un voto de censura, la Cámara haría ilusorio el derecho de acusacion.»

Estas palabras del Diputado chileno demuestran que los votos de censura, lejos de ser una consecuencia de la facultad de acusar en juicio político á los Ministros del Poder Ejecutivo, le son, por el contrario, enteramente inconciliables.

Por medio de ellos, la Cámara de Representantes deja de cumplir con el deber que la Constitucion le impone, de iniciar juicio político contra los Ministros del Poder Ejecutivo que cometen graves abusos y

atentados, dando ilusoria satisfaccion á las exigencias de la opinion pública con interpelaciones enteramente ineficaces.

No existe relacion de ninguna especie entre el derecho de acusacion y el de emitir votos de censura. El Fiscal del Crimen faltaría notoriamente á sus deberes si, en vez de acusar á algunos delincuentes, se limitara á hacerles prevenciones, apercibimientos ó censuras. En el mismo caso se encuentra la Cámara de Representantes; su única atribucion, con respecto á los Ministros del Poder Ejecutivo, es la de someterlos á juicio político, cuando cometen algunos de los delitos enumerados en el artículo 26 de la Constitucion. Esa es la facultad que le dá nuestro Código fundamental, y no la de llamarlos á su sala para criticar y censurar sus actos, como sucede en los pueblos sometidos al régimen *parlamentario* ó de *Gabinete.*

La Comision Permanente, que no es, como lo dice *El Siglo,* una mera delegacion de la Asamblea Legislativa, sino una institucion especial, con facultades propias, expresamente establecidas en la Constitucion de la República, debe velar, es cierto, sobre la observancia de la Constitucion y de las leyes, haciendo al Poder Ejecutivo las advertencias convenientes al efecto, bajo de responsabilidad para ante la Asamblea General.

Y *El Siglo* dice que no vé porqué, si la Comision

Permanente puede hacer observaciones al Poder Ejecutivo, no han de poder hacerlas tambien las Cámaras, cuyos poderes son mayores y cuya representacion es más grande.

Respondiendo á esta observacion, diremos solamente que, si puede hacer observaciones al Poder Ejecutivo la Comision Permanente, es porque tal facultad le ha sido conferida por el artículo 56 de la Constitucion; y que, si las Cámaras Legislativas no pueden observar, criticar ó censurar los actos de los Ministros, es sencillamente porque ningun precepto constitucional les concede, de una manera expresa ni implícita, semejante derecho. Lo hemos dicho ya, y lo repetimos ahora: las Cámaras, así como los demás Poderes Públicos, no tienen más atribuciones que las que expresamente les acuerda la Constitucion y las que son indispensables para el conveniente ejercicio de aquéllas.

IV

A todas estas observaciones y á las que, con más extension y profundidad, hemos hecho en nuestro « Poder Legislativo », para demostrar que las Cámaras Legislativas no tienen, en nuestro país, la facultad de interpelar á los Ministros del Poder Ejecutivo para criticar sus actos y emitir contra ellos votos de censura, creemos conveniente agregar algo que, sin duda al-

guna, ha de inclinar á la meditacion y tal vez á la rectificacion de sus ideas á la casi totalidad de nuestros hombres públicos, para quienes es incuestionable que las Cámaras tienen, entre nosotros, el derecho de hacer uso de ese género de interpelaciones.

¿Estamos solos en esta cuestion? ¿Somos los únicos que sostenemos que, dado nuestro régimen constitucional, completamente distinto del gobierno parlamentario ó de Gabinete, las Cámaras sólo pueden llamar á su seno á los Ministros para pedirles *informes* y no para criticar y censurar sus actos?

Así lo creíamos cuando, en el año de 1890, publicamos por primera vez nuestras opiniones á este respecto, que ya veníamos enseñando y defendiendo, con profunda conviccion, desde 1873, en la Cátedra de Derecho Constitucional de la Universidad de la República. Pero afortunadamente estabamos equivocados. Ignorabamos entonces, y hoy sabemos, gracias á las producciones de los distinguidos publicistas argentinos don Manuel A. Montes de Oca (1) y don Miguel Romero (2), que los más eminentes hombres de Estado de la República Argentina le han negado siempre á las Cámaras el derecho de hacer interpelaciones de la

(1) «Cuestiones Constitucionales», obra publicada en Buenos Aires en el presente año de 1899.

(2) Artículos publicados en *La Nazión* de Buenos Aires del 27 y 29 de Octubre de 1894.

naturaleza de las que nosotros combatimos. Y queremos reproducir aquí esas opiniones porque indudablemente le darán á la nuestra la autoridad de que carece.

La Constitucion argentina establece, en su artículo 63, con respecto al derecho de interpelacion, una disposicion análoga á la de nuestra ley fundamental, pero en términos más generales y más amplios. Mientras que el artículo 53 de la nuestra dice tan solo que « cada una de las Cámaras tiene la facultad de hacer venir á su sala á los Ministros del Poder Ejecutivo para pedirles y recibir *los informes* que estime convenientes », el artículo 63 de la argentina dispone que « cada una de las Cámaras puede hacer venir á su sala á los Ministros del Poder Ejecutivo para recibir *las explicaciones é informes* que estime convenientes ». No obstante esto, vease de qué manera se ha interpretado siempre en el Congreso Argentino esa disposicion constitucional, menos precisa, menos terminante y clara que la nuestra.

En el año de 1862, el doctor Velez Sarsfield, ocupandose el Senado Argentino en la reforma de su reglamento interno, dijo lo siguiente, al discutirse el artículo relativo á la citacion de los Ministros: « Se ha entendido que este artículo del reglamento, que autoriza á los Diputados para pedir informes al Gobierno, quiere decir *interpelacion,* esto es, hacerle cargos al

Gobierno; pero entendamos que es solamente *informes* lo que pueden pedirle al Gobierno, á fin de que, cuando venga el Ministro, no le comiencen á acusar de todo». En otra sesion del Senado, de ese mismo año, dijo tambien el mismo señor: «...Siendo yo Ministro de Gobierno de Buenos Aires, anunciaron tres Diputados que querían hacer interpelaciones al Gobierno. Me presenté ante la Cámara y recuerdo que comenzó el doctor Portela diciendo: ¿por qué no se han comprado más buques de guerra? Y le dije: no vengo aquí á que me tome cuenta ningun Senador; un Senador no es más que un simple Senador, no es el Senado; yo no le doy cuenta ninguna.—Que puedo interpelar.—Sí, señor; *puede pedir informes, nada más.*—Sucedió en otra ocasion lo mismo con el señor Calvo, y le dije: No contesto nada; pida los informes que quiera y se le darán. *Entendamos que es solamente informes* los que pueden pedirle al Gobierno, á fin de que, cuando venga el Ministro, no le comiencen á acusar de todo; pero se ha abusado de esas interpelaciones. La dignidad del Gobierno obliga á que no se le pidan sino *informes* sobre un hecho dado».

El doctor Rawson, siendo Ministro del Interior, fué llamado á la Cámara de Diputados, en el año de 1863 y respondiendo á una interpelacion dijo: «No he sido llamado para ser interpelado. Si así lo hubiese creído, me habría abstenido de venir, *porque no reconozco el*

derecho de interpelaciones. Lo he sido para dar *informes*, y si el señor Diputado que tiene la palabra no está conforme con la doctrina que he sentado, lo siento mucho, pero es la del Gobierno... El Presidente de una República es responsable por los trámites que ha establecido la Constitucion. Cuando ésta ha sido violada, el Presidente de la Nacion, por el órgano de sus Ministros y en la forma establecida, puede dar informes al Congreso, de actos administrativos bajo su jurisdiccion, de los actos que tienen relacion con la política general del país. Pero, de esto á la interpelacion hay una enorme diferencia, como la hay de la monarquía inglesa á la república americana ».

Don José B. Gorostiaga, en el año de 1863, decía lo siguiente en la Cámara de Diputados argentina: « La Cámara tiene derecho de acusar al Presidente de la República, pero no tiene el derecho de reprenderle; no puede pasarle una comunicacion como pasa un superior á un subalterno, diciendole: usted ha faltado á sus deberes; no ha cumplido con lo prescripto por la Constitucion. El Congreso es soberano dentro de la órbita de las atribuciones que le marca la Constitucion; pero e Presidente de la República es tan soberano como el Congreso, dentro de las atribuciones que la Constitucion le confiere: Puede el Congreso sentarle en la banca de los acusados, pero no tiene el derecho de humillarle ».

El Senador del Barco, en el año de 1864, expresaba, en el Senado, las siguientes opiniones: «Nuestra Constitucion sólo dice que se puede llamar á los Ministros para pedirles explicaciones, ó para que dén informes sobre cualquier materia. ¿Para qué son esas explicaciones, ó esos informes? *No es, por cierto, para dar lugar á un voto de censura,* sino para presentar un proyecto sobre la materia. Entonces, el Senador que interpela presenta un trabajo que importa decir al Gobierno ha de proceder de tal ó cual manera, y ese es el verdadero y único voto de censura. Pero, hay más todavía, y llamo la atencion de la Cámara sobre este punto. Supongase que viene la Cámara de Diputados ante el Senado acusando al Gobierno sobre lo mismo que se censura: he ahí al Senado manifestando ya su juicio antes que haya tenido lugar la acusacion. ¿Cómo puede ser juzgado por un juez cuya opinion es conocida de antemano? En ninguna parte del mundo se observa semejante procedimiento».

El doctor don Eduardo Costa, siendo Ministro del Interior, sostuvo en el Senado Argentino, en el año de 1868, esta opinion: «El Poder Ejecutivo es responsable ante el Senado, cuando es acusado por la Cámara de Diputados, y puede ser condenado cuando su conducta lo mereciese; *pero no reconozco, ni en esta Cámara, ni en la de Diputados el derecho de censurar los actos del Poder Ejecutivo,* por medio de una ley

como la que propone el señor Senador, ley que, si pasara, sería evidentemente inconstitucional y no tendría aplicacion alguna ».

El doctor don Nicolás Avellaneda, como Ministro de Justicia, Culto é Instruccion Pública, tuvo ocasion de sostener estas mismas ideas en el Senado, el año de 1869, diciendo lo siguiente: « ... El Poder Ejecutivo puede errar. La Constitucion lo ha establecido y lo ha previsto; pero para prevenir y remediar los errores del Poder Ejecutivo *no lo ha sometido á la tutela servil de otro Poder,* sino que, dejandole en su actitud independiente, ha adoptado todas estas precauciones... Pero la Constitucion no ha dicho ni podido decir, sin desquiciar su propia obra, que los Poderes creados independientes, segun la teoría, venían á quedar subordinados en los hechos, abriendo así entre ellos una fuente de discordias y de antagonismos invencibles... Sostengo y sostendré siempre que el derecho de acusacion, francamente ejercido por la Cámara de Diputados, es cien veces preferible á este sistema de ir, con censuras y reprobaciones, socavando día por día y acto por acto la autoridad del Presidente de la República. Afirmo que no hay prudencia alguna en esta manera de proceder y que, por el contrario, hay una falsa prudencia en decir: *evitemos* la crisis violenta, pero transitoria, de una acusacion, para dejar al país bajo los peligros de una crisis permanente. ¿Qué resulta de un procedi-

miento semejante? Se elude la acusacion que trae el juicio, pero en cambio se toman día por día los actos del Poder Ejecutivo para someterlos á censuras y reprobaciones, hasta que haya perdido toda su autoridad moral. Los resultados, entretanto, no se harán esperar. Si se mantiene la calma, es una calma engañosa, la calma de la ola que encubre el abismo. Desprestigiada la autoridad del Presidente, despojada de su prestigio en el espíritu de los pueblos, no podrá mañana sobreponerse al primer vaiven, sucumbirá ante el primer desorden, porque no habrá fuerzas en la opinion pública para sostenerlo. Así se prolonga, con estas doctrinas, y asume un carácter permanente, esa grave dolencia que aqueja profundamente á los pueblos sudamericanos y que puede definirse con la siguiente frase: Gobiernos débiles é impotentes y sociedades profundamente desmoralizadas... Yo digo que el juicio político, no solamente es más conforme con las prescripciones constitucionales y el verdadero remedio á los extravíos del Poder Ejecutivo, sino que es más humano y menos cruel. ¿Qué tortura más grande puede infligirse á un hombre que la de obligarle á permanecer en el Poder, poder irrisorio, con una responsabilidad gravísima, pero sin autoridad, sin fuerza moral, sin prestigio, condenado á la inaccion ó á la nulidad? Yo agrego, señor Presidente, que este sistema de las censuras, que se preconiza en nombre de la benignidad, es no solamente

cruel, sino injusto, porque destituye moralmente y deprime, sin el valor de la acusacion, sin el derecho de la defensa, sin la responsabilidad de las sentencias y sin Jueces, porque no son jueces los hombres políticos que vienen á este recinto á discutir sus ideas y sus pasiones. »

El Diputado don Delfín Gallo, en el año de 1886, decía lo siguiente en la rama popular del Congreso Argentino: « Segun el artículo constitucional que se ha leído, cada una de las Cámaras del Congreso tiene facultad para llamar á su seno á los Ministros del Poder Ejecutivo, á fin de pedirles los datos y antecedentes que considere necesarios. No siendo el Congreso una academia, es fuera de cuestion que este llamamiento solo debe ser para dar aquellos datos que puedan servir de base de legislacion, puesto que la mision del Congreso es dictar leyes. Entonces, pues, pienso que solo tenemos el derecho de usar de la facultad constitucional para llamar á los Ministros del Poder Ejecutivo y pedirles aquellos datos y antecedentes que pudieran servirnos para la discusion, para el esclarecimiento de cualquier proyecto de ley que hubiese sido sometido, ó que se tratase de iniciar ante la Cámara. »

A estas opiniones de los más eminentes hombres de estado y legisladores argentinos, podríamos agregar las que, en la cátedra, en libros y en revistas han sostenido brillantemente, en época más reciente, los docto-

res Lucio Vicente Lopez, Miguel Romero y Manuel A. Montes de Oca, cuyo interesantísimo libro titulado « Cuestiones Constitucionales », nos hacemos un deber en recomendar á los lectores.

Quiere decir, pues, que la doctrina que nosotros sostenemos, de que nuestras Cámaras no tienen el derecho de interpelar á los Ministros del Poder Ejecutivo para criticar sus actos y emitir contra ellos votos de censura, es tambien la que han defendido y aplicado los hombres más distinguidos de una sociedad política cuya Constitucion á este respecto establece un precepto idéntico al de la nuestra.

CAPÍTULO IX

Los legitimos dominios de la ley

El discurso siguiente fué pronunciado en la Cámara de Senadores, en el mes de Junio de 1899, defendiendo un informe de la Comision de Legislacion, en el que se aconsejaba la sancion de un proyecto de ley, remitido por la Cámara de Representantes, por el que se derogaba la ley del año de 1888 que prohibió en todo el país el espectáculo público denominado «corridas de toros».

Sr. Jimenez de Aréchaga—Señor Presidente:

Me encuentro en el deber imprescindible de tomar en consideracion la crítica que acaba de hacer el señor Senador por Soriano, don Francisco Bauzá, al informe de la Comision de Legislacion, porque soy, en este asunto, su miembro informante.

Sin duda alguna que este debate me coloca en condiciones sumamente desventajosas, porque tengo que refutar un discurso meditado, pronunciado por un dis-

tinguido orador parlamentario, y tengo que hacerlo contando con mis escasísimas fuerzas intelectuales y obligado á improvisar, cuando carezco en absoluto de dotes oratorias. Sin embargo, trataré de defender mis convicciones de la mejor manera que pueda.

Desde luego, señor Presidente, no ha debido asombrarse el señor Senador por Soriano de que el Poder Legislativo tratara al presente de este asunto, porque él no es una novedad ni una sorpresa. Hemos venido á sustituir al Consejo de Estado, y en el Consejo de Estado, cuyas sesiones eran públicas y cuyos debates seguramente conocía el señor Senador Bauzá, se inició esta cuestion, no habiendose podido terminar solamente por el hecho fatal y material de que se cerraran sus sesiones estando este asunto á mitad de discusion.

De modo que, eso de la sorpresa de que nos ocupemos al presente en la derogacion de la ley del año de 1888, sobre prohibicion de las corridas de toros, lo tomo como algo así como un recurso oratorio, como un medio artificial de favorecer sus actuales pretensiones.

No me extraña que el señor Senador por Soriano critique y rechace el informe de la Comision de Legislacion, porque conociendo, como conozco, por las numerosas publicaciones que ha hecho sobre materia política y constitucional, su criterio sobre cuestiones de derecho, sabía de antemano que era imposible que estuvieramos de acuerdo.

Hay, en materia de legislacion, y siempre ha habido, dos tendencias contrarias, dos escuelas, dos sistemas opuestos, y el señor Senador por Soriano y yo pertenecemos á cada una de esas dos opuestas doctrinas.

Partiendo una del principio de autoridad como base, si no única, por lo menos primordial de sus soluciones, entrega al Poder Público y, por consiguiente, á la ley la direccion de la sociedad sin restriccion alguna, sacrificando así la personalidad humana, con todos sus derechos, con todos sus intereses, con todas sus aspiraciones á lo que se llama el *derecho social*, y á lo que con más propiedad debe denominarse el *interés social*. Partiendo la otra del principio de libertad; sosteniendo que el hombre no ha sido hecho para la sociedad, sino la sociedad para el hombre, niega que los Poderes Públicos tengan la facultad de modelar la sociedad á su capricho, y afirma, basandose en sólidas, en indestructibles consideraciones, que la ley, relativamente á las manifestaciones de la actividad individual, no tiene más mision legítima que la de rodearla de las más eficaces garantías.

El primer sistema encarnó en el despotismo del antiguo régimen, estruendosamente destruido por la Revolucion francesa de 1789, y en nuestros días amenaza trastornar el órden social en el viejo mundo, bajo la bandera multiforme del socialismo anárquico, por-

que el despotismo unipersonal y el despotismo popular se encuentran en sus soluciones finales.

El segundo, es el sistema que inauguró la Revolucion del 89, el que ha inspirado la inmortal declaracion de los derechos del hombre y del ciudadano, de 1791, y el que, al presente, luchando con viejos errores jurídicos, con resistencias atávicas y con las impurezas de la realidad, tiende á organizar la sociedad moderna sobre las bases de la verdad, de la libertad y de la justicia.

Es aplicando ese principio autoritario y despótico, de que la ley puede modelar á su capricho la sociedad humana, destruyendo, reduciendo ó reglamentando sin restriccion alguna los derechos del hombre; tomando el Estado á su cargo la direccion de todos los intereses religiosos, morales, económicos y científicos de la comunidad, que se han establecido, en todas las épocas, los sistemas más opresores y despóticos de legislacion, civil y política.

Tomando como base el postulado, para mí de una verdad perfecta, de que no puede haber pueblo próspero y feliz sin sólidas creencias religiosas, pero suponiendo falsa y caprichosamente que la libre accion individual es impotente para conservar puro y viváz el culto y el sentimiento religioso en la conciencia humana, los Poderes Públicos se han apoderado de la direccion de las iglesias, estableciendo así el opresor y

despótico sistema que se llama la *religion de Estado*, que importa la más absoluta negacion de la libertad de conciencia.

Tomando como base el postulado, de una verdad incuestionable, de que no puede haber pueblo próspero y feliz sin el desenvolvimiento de su riqueza, y suponiendo falsa y caprichosamente que la libre accion individual es impotente para regir el desenvolvimiento de los intereses económicos, se le ha dado al Poder Público, hasta fines del pasado siglo, la dirección de los intereses industriales de la humanidad, implantando el falso y despótico sistema de las *corporaciones*, que no era otra cosa sino la más completa negacion de la libertad de trabajo, de la libertad de comercio y de todas las demás libertades económicas.

Pues hoy, los que piensan como el señor Senador por Soriano, partiendo del postulado, muy cierto, incuestionable para mí, de que no puede haber pueblo próspero y feliz sin sanas costumbres y sin sólidos principios de moralidad; pero suponiendo, falsa y caprichosamente, que la iniciativa individual, que la accion libre de los hombres es impotente para conservar la pureza de las costumbres, le acuerdan y le han acordado ya al Poder Público el derecho de convertirse en censor y en reglamentador de las costumbres sociales é individuales, estableciendo así el más atroz de todos los despotismos; porque yo no concibo un sistema de

legislacion más opresor y despótico que aquel que, introduciendo la accion de la ley hasta en los más mínimos detalles de la vida individual, hiere de muerte á la libertad en sus más íntimas y más cuotidianas manifestaciones.

Soy de los que creen, señor Presidente, que la moral y el derecho, aunque son dos sistemas de legislacion que se refieren á un mismo ser, al hombre, tienen muy distintas esferas. Soy de los que creen que la moralidad sólo puede existir á condicion de que el derecho le deje al hombre la más absoluta libertad para cumplirla ó dejarla de cumplir; pero no es seguramente éste el criterio del señor Senador por Soriano.

Es opinion corriente, entre los que han sostenido, por ejemplo, la intromision del Estado en materia religiosa, que sólo la verdad tiene derecho de manifestarse, que el error y el mal están fuera de la ley; y precisamente basandose en ese principio, para mí absolutamente falso, de derecho, es que se ha establecido ese sistema restrictivo de la libertad religiosa, que se llama *la Religion del Estado...*

Sr. Bauzá—Los toros, ¿á qué religion pertenecen, señor Senador?

Sr. Jimenez de Aréchaga — A ninguna seguramente; pero no comprendo la razon de su pregunta.

Sr. Bauzá—Entonces está discutiendo un punto que nadie ha tocado.

Sr. Jimenez de Aréchaga—Voy á esta conclusion: que así como en materia religiosa, que vale algo más seguramente que la cuestion de toros, se ha reconocido que el hombre tiene el derecho de pensar como quiera, ó como pueda, y que el Estado, ó sea, la ley, no tiene más mision que la de garantizar á todos los hombres el ejercicio de sus funciones religiosas; que así como en materia económica, contrariando viejas preocupaciones, se ha reconocido que la ley no tiene más mision que la de garantizar la libertad industrial en todas sus manifestaciones; así en materia de moralidad, el Estado, la ley, no tiene más mision que la de garantizar la libertad de todos los hombres, para que realicen la moralidad dentro de las condiciones fundamentales de la moralidad misma, es decir, con toda independencia, con toda libertad, con toda responsabilidad, por consiguiente.

¿Es, acaso, este criterio sobre el derecho, que yo indico, una novedad, una invencion, una insensatez de un hombre de escasísimos medios intelectuales, como son los míos?

Si el señor Senador por Soriano se ha dedicado, como lo creo, al estudio de las cuestiones jurídicas, ha de saber que ese criterio es el de los sabios, de los políticos, de los jurisconsultos, de los filósofos.

La teoría de que el derecho no es más que la armonía de las libertades individuales y, por consiguiente,

de que la ley no tiene la facultad de prohibir sino los actos que atacan la libertad ajena, prescindiendo por completo de las condiciones de religiosidad, de moralidad y de interés económico, es la teoría que se ha sostenido siempre por los pensadores que han dado rumbos á la inteligencia de las sociedades modernas ó contemporáneas. Esa es la doctrina que han sostenido en Francia, despues de los fisiócrates, hombres de tanto mérito como Juan Bautista Say, Dunoyer, Federico Bastiat; esa es la doctrina del eminente Kant y de Guillermo de Humbold, y esa es tambien la doctrina que, á pesar de sus ideas evolucionistas ó materialistas, sostiene hoy, enérgica y decididamente, el más grande filósofo de nuestros días, Heriberto Spencer.

De modo que, al sostener esta opinion y al pretender que, en nuestro país, el legislador se encierre dentro de los límites racionales del poder humano, no siento una teoría que no tenga sólidos fundamentos en la ciencia jurídica contemporánea.

De estas observaciones deduzco que las corridas de toros, sea cual sea la moralidad ó inmoralidad que entrañen, deben ser perfectamente permitidas por la ley, porque el Estado no tiene *cura de almas*, porque la mision de moralizar á los hombres en la sociedad no es tarea de los gobiernos, sino de los moralistas, de los filósofos y de los sacerdotes.

Teniendo, pues, tan distinto criterio jurídico, es di-

fícil, es imposible que nos encontremos de acuerdo en esta cuestion con el señor Senador por Soriano. Él sostendrá siempre, de conformidad con lo que ha manifestado hace un momento, que el Estado tiene poderes casi ilimitados para modelar á su gusto y á su capricho...

Sr. Bauzá—No es exacto; ni ahora ni nunca he sostenido esas ideas en ninguna parte.

Sr. Jimenez de Aréchaga—Hace un momento me pareció haberle oido decir al señor Senador por Soriano, que la ley estaba encargada de mantener la moralidad en las sociedades...

Sr. Bauzá—Lo que he sostenido es que la libertad sin moral es un delirio.

Sr. Jimenez de Aréchaga—Yo tampoco he negado eso. Precisamente es lo que he estado sosteniendo hasta este momento; que para que haya moralidad en las sociedades, es indispensable que haya libertad en los hombres, porque la moral no se concibe en seres autómatas, sino en seres libres. Y es sólo á condicion de que la ley le permita al hombre ser moral ó inmoral, que sus actos revestirán los caracteres de la moralidad; y es por eso que le digo á la ley: « no tienes el derecho de entrometerte en esas cosas ». La ley no tiene el derecho de intervenir en cuestiones puramente individuales sino en tanto que esa intervencion es indispensable para que la accion de cada hombre no estorbe la accion de los demás.

Luego, pues, no sé á que vendría esa observacion del señor Senador Bauzá, de que la ley sin moralidad sería algo, que no recuerdo como lo ha calificado el señor Senador, inconcebible ó absurdo.

Yo no quiero tomar en cuenta en esta Honorable Cámara las observaciones, bien ligeras por cierto, que ha hecho el señor Senador por Soriano sobre la inmoralidad de los espectáculos denominados « corridas de toros ». Esas, para mí, son cuestiones enteramente ajenas al legislador; de mí sé decir que, teniendo cierto grado de cultura, cierta superioridad moral y sentimientos tan elevados como la generalidad de los hombres, no he encontrado jamás en el espectáculo llamado « corridas de toros » un acto bárbaro, ni un acto inmoral, ni un acto corruptor. Es sencillamente un entretenimiento, en el cual he encontrado mucho agradable y nada que pueda pervertir mis sentimientos, mis ideas ó mis inclinaciones.

Pero, lo repito, esto es ajeno al Poder Legislativo, desde que, para mí, la cuestion de moralidad no es cuestion de legislacion. Morales ó inmorales las corridas de toros, me considero en el deber de sostenerlas y de restablecer su funcionamiento en el país, porque con ellas no se ataca la libertad ó el derecho de ningun habitante de la República.

Hay, sin embargo, una consideracion que no está de más indicar en este momento.

Se califican de inmorales, de bárbaras las corridas de toros por un número, lo reconozco, más ó menos respetable de personas de elevada cultura intelectual. Pero, al mismo tiempo, se rechazan esos calificativos y se considera que las corridas de toros no son ni bárbaras, ni inmorales, ni brutales, por un número no menos considerable de personas no menos cultas ni menos ilustradas que las que califican de aquella manera las corridas de toros. Y yo pregunto si, en presencia de esa dualidad de opiniones; si no siendo una verdad generalmente reconocida en el país, que las corridas de toros no están en armonía con la cultura de las costumbres; si teniendo todo esto en cuenta, puede el legislador dictar una ley prohibiendo esas corridas, en contraposicion con la opinion de un número considerable de habitantes de la República.

Ha indicado tambien el señor Senador por Soriano que, en nuestro país, las corridas de toros no importan una costumbre nacional, que no son populares; que son solamente el entretenimiento de un insignificante número de ciudadanos. Las manifestaciones hechas al presente y desde que se está tratando este asunto en el Poder Legislativo, y las numerosísimas solicitudes de miles y miles de ciudadanos, pidiendo al Poder Legislativo la sancion de esta ley, son el desmentido más completo y más categórico que pueda darse á la aseveracion del señor Senador Bauzá. Si hay una fiesta po-

pular en el país, es precisamente la de las corridas de toros.

El informe de la Comision de Legislacion aduce tambien, en apoyo de la resolucion que aconseja, las ventajas económicas que reportaría al país el restablecimiento de las corridas de toros.

Esas ventajas acaban de ser negadas por el señor Senador Bauzá con argumentos que fácilmente, en mi concepto, pueden destruirse. Se han mirado esos beneficios económicos de las corridas de toros, indicados por la Comision de Legislacion, bajo el punto de vista del lujo que pudiera desarrollarse en la plaza de toros y del ganado que se lidiaría en la misma plaza, y se ha dicho: « el ganado viene de España; luego eso en nada es beneficioso para la República. A las corridas de toros no van señoras y, por consiguiente, el lujo no se desenvuelve en ellas. »

En primer lugar, no es cierto que el ganado venga de España. El ganado que se lidia en la plaza de toros procede de la República y una cantidad pequeña viene de España. Y precisamente cuando se cometió el gravísimo error jurídico y económico de suprimir las corridas de toros, el ganado de lidia, mestizado y sabiamente seleccionado, ya existía en el país y era fuente de riqueza para nosotros; y si la ley que ha prohibido las corridas de toros fuera derogada, y esa fiesta volviera á producirse en nuestra sociedad, la seleccion de

ganado bravo para la lidia se verificaría como antes y tendríamos establecimientos especialmente dedicados á esa industria.

Pero no es esta la faz principal, bajo la cual se ha considerado á las corridas de toros como fuente de beneficios económicos para Montevideo.

Es de pública notoriedad que, á la plaza de toros de la Union, cuando funcionaba, concurrían, en considerable número, extranjeros que venían de países vecinos. Es de pública notoriedad que en la estacion de verano, que es la estacion de las corridas de toros, concurre tambien un número considerable de extranjeros á nuestra ciudad de Montevideo, atraídos por sus establecimientos balnearios. Pues, precisamente, el beneficio económico que reportarían las corridas de toros consistiría en darle, á los que vienen en la estacion balnearia, á los que en esa época nos visitan constantemente, elementos activos de diversion que los atrajeran, aumentando así considerablemente el número de nuestros visitantes, y favoreciendo por ese medio un crecido número de pequeñas industrias, que vivirían con esos elementos extraños, y que hoy están completamente abatidas.

Estas han sido, si mal no recuerdo, las objeciones hechas al proyecto en discusion, por el señor Senador por Soriano, y tales son las observaciones que puedo hacer en este momento en defensa del informe que he tenido el honor de redactar.—He dicho.

CAPÍTULO X

La libertad profesional

Decidido adversario de la opresora intervencion de los Poderes Públicos y de la ley en los legítimos dominios de la libertad civil; firmemente persuadido de que las leyes exageradamente reglamentarias y preventivas, que realizan el concepto, tan falso como funesto, del Estado-Providencia y ahogan la libertad y la responsabilidad en los individuos, lejos de favorecer el bienestar y la prosperidad de los pueblos, sólo sirven para detener su desenvolvimiento progresivo, he combatido siempre, en la cátedra y en el Parlamento, toda doctrina ó todo proyecto de ley que tienda á restringir de esa manera los derechos individuales.

En el mes de Julio de 1897 se presentó, en la Cámara de Representantes, un proyecto de ley sobre el ejercicio de la procuracion, suprimiendo completamente la libertad profesional en ese órden de actividad individual y estableciendo un régimen severamente reglamentario y preventivo, de todo punto inconciliable con

las ideas liberales que acabo de expresar. Tuve entonces la oportunidad de oponerme á su aprobacion, pronunciando el siguiente discurso:

Sr. Jimenez de Aréchaga—Señor Presidente:

En completo desacuerdo con el informe de mis distinguidos colegas de la Comision de Legislacion, considero, como lo acaba de indicar el señor Diputado Vásquez Ledesma, deber ineludible en mí explicar, aunque sea en breves palabras, los motivos de mi discordia.

Desde luego, quiero poner de manifiesto, á este respecto, todo mi pensamiento. Soy decidido partidario de la más completa libertad profesional, conviccion que he adquirido al calor del estudio y de la experiencia, y en ese sentido, no puedo ni podré jamás prestar el concurso de mi voto á ninguna ley restrictiva de ese respetable derecho individual.

Por una de esas ironías, tan comunes en la vida, cuando casi todas las profesiones son libres es precisamente á las llamadas profesiones liberales á las que la ley, ó los legisladores pretenden negarles en absoluto la libertad!

En aquella situacion se encontraba, hasta hace pocos días, la abogacía entre nosotros; era una profesion, no absoluta, pero sí relativamente libre. En esa misma condicion se encuentra hasta el presente la profesion

de procurador; y los señores miembros de la Comision de Legislacion, en cuyo número se encuentra el autor del proyecto en discusion, pretenden suprimir por completo la libertad profesional en este órden de actividad. Parten del principio de que, habiendo sancionado ya la Honorable Cámara de Representantes la ley que suprime la libertad de defensa, debe tambien dictarse otra ley suprimiendo la libertad de la procuracion. Encuentran, por consiguiente, que este proyecto de ley es una consecuencia lógica de la sancion del otro. Y yo creo que, si bien en ningun caso puede, en mi concepto, justificarse la ley restrictiva de la procuracion, hoy, que está casi definitivamente sancionada la ley liberticida sobre defensa libre, hay menos razon todavía para dictar, ó para presentar un proyecto de ley tendente á restringir, de una manera considerable, el ejercicio de la procuracion.

¿A qué ha quedado, ó á qué quedará, más bien dicho, reducida la funcion del procurador, una vez que esté en vigencia la ley que suprime la defensa libre? Sencillamente á llevar y traer papeles, á recibir notificaciones en los Juzgados y á copiar, al pié de la letra, los escritos que redacten los abogados. Desde que se les niega en absoluto el derecho de defender; desde que se reducen sus funciones á tareas puramente materiales y mecánicas, me parece un contrasentido y hasta un absurdo exigirles competencia profesional,

exámenes ante la Alta Corte de Justicia y títulos oficiales de suficiencia. ¿Para qué todo esto? Para ejercer las funciones que puede desempeñar un portero; para realizar las tareas más insignificantes de la vida. Entonces digo que esas medidas no responden á un verdadero propósito de interés público y tienden solamente á restringir, sin consideracion de ningun género, el legítimo y sagrado derecho de trabajar.

La Comision de Legislacion dice que su proyecto no es una novedad en la legislacion universal; que la procuracion está en todas partes reglamentada; y cita, en apoyo de sus opiniones, lo que pasa con el *avoué* francés. Allí, efectivamente, hay una severa reglamentacion para esa clase de funcionarios; pero el *avoué* francés, lo mismo que el *solicitor* inglés, desempeñan funciones enteramente distintas y de muy superior categoría á las funciones que van á desempeñar entre nosotros los procuradores. En Francia y en Inglaterra, el abogado casi no hace más que la defensa oral en los juicios. El procedimiento judicial es enteramente diferente del nuestro, y todas las tramitaciones de los juicios se hacen, ó por los *avoués,* ó por los *solicitors,* á los cuales, es cierto, se les exigen ciertas condiciones de competencia. De modo que son casi abogados, y casi todos ellos tienen el título de doctor ó de licenciado en leyes. Desempeñan realmente funciones de importancia intelectual; y dentro del sistema, que, lo

reconozco, es casi universal, de la reglamentacion ó del privilegio para las profesiones liberales, se explica que el *avoué* ó el *solicitor* necesiten título de competencia.

Pero nuestros procuradores, sobre todo despues de la ley sobre prohibicion de la defensa libre, no tienen absolutamente ninguna analogía con esos funcionarios franceses é ingleses; desempeñan, ó van á desempeñar funciones para las cuales no se requiere ninguna competencia especial; pueden ser procuradores perfectos ignorando totalmente el procedimiento civil y criminal. Y, sin embargo, el proyecto de ley en discusion les exige serias pruebas de competencia, tales como un exámen ante la Alta Corte de Justicia y el correspondiente diploma!

Esa ley solo puede tener el propósito, sino en el ánimo del autor, por lo menos en sus resultados finales, de restringir el ejercicio de una profesion para la cual todo el mundo es competente.

A un particular, á un habitante cualquiera del país, se le permite, sin dificultad alguna, presentarse directamente ante los Jueces, defendiendo sus derechos ó sus intereses, bajo la direccion de un abogado, y aun sin ella. Pues si ese particular, que jamás se ha dedicado á la tramitacion de asuntos judiciales, puede intervenir en un juicio sin poner en peligro el buen órden del procedimiento, con la misma, ó con mayor razon puede tambien intervenir cualquier individuo en repre-

sentacion de otro, sin necesidad de dar ese exámen de competencia, que es completamente innecesario.

Por otra parte, la segunda condicion exigida por el proyecto de ley en discusion es completamente inútil. Patentes de honorabilidad ó de moralidad, acordadas por la Alta Corte de Justicia, ó por cualquiera otra corporacion pública, son enteramente ineficaces. Entre nosotros hay muchas profesiones, tales como las de rematador, escribano, corredor y otras que, para ser ejercidas, necesitan tambien los postulantes producir una informacion de vida y costumbres. Todos ellos la han producido, y es notorio, sin embargo, que, al lado de personas honorabilísimas, hay en esas tres ó cuatro profesiones que he indicado, grandes bribones; y todos ellos han conseguido esa patente de honorabilidad de los Jueces y de los Tribunales, por lo mismo que no es posible, sobre todo en sociedades pequeñas como la nuestra, esperar que un Tribunal ó un Juez se atreva á negar una patente de honradez á cualquier postulante que se presente.

El único resultado de esa disposicion legal sería el de inducir á menudo en error al que necesitara de esos servicios profesionales procuratorios, permitiendole que depositara su confianza en un procurador *patentado* por el solo hecho de haber obtenido patente de honradez, á pesar de carecer por completo de esas condiciones morales.

No veo, por consiguiente, en todo ese proyecto de ley, ninguna ventaja para el país, nada que favorezca el interés general; y, en cambio, encuentro en él esa tendencia, ese propósito evidente de suprimir, de reglamentar excesivamente el derecho individual, propósito contra el cual tengo siempre que alzarme y que luchar porque, por conviccion, soy decidido adversario de esa intromision, enteramente ilegítima, de la ley en los dominios de la vida individual.

En esta legislatura observo, con profunda pena, una tendencia enteramente autoritaria, un propósito firme de someter á severa reglamentacion el ejercicio de todos los derechos individuales; de implantar en el país un régimen de legislacion preventiva, enteramente inconciliable con la libertad, con la libertad que es único y verdadero objeto de toda la organizacion social y política de los pueblos!

En el corto período de un par de meses, he visto presentar en esta misma Cámara numerosos proyectos de ley con ese propósito: uno, para suprimir la libertad de defensa, otro para reglamentar excesivamente el ejercicio de la profesion de escribano público, el actual para reglamentar, excesivamente tambien, el ejercicio de la profesion procuratoria, y otro para reglamentar, con un exceso, en mi concepto inconciliable con todo principio liberal, la libertad de la prensa.

Siguiendo en ese camino, bien pronto habremos

preparado los elementos necesarios para operar entre nosotros una evolucion regresiva, que nos lleve á entregar todos nuestros derechos individuales al imperio del pasado régimen liberticida medioeval!

Esta tendencia es, en mi concepto, el efecto de ciertas ideas, de órden político, que han estado muy en boga entre nosotros, en estos últimos tiempos, ideas contra las cuales es indispensable reaccionar, si es que no queremos dar definitivamente la espalda á todos los principios liberales.

El principio de autoridad, el órden público, el robustecimiento de los Poderes nacionales: tales son las ideas que hoy priman entre nosotros. A cada paso las vemos indicadas en los documentos oficiales; son ellas las que determinan, tácita ó expresamente, la conducta de esta Asamblea; son ellas las que flotan en todo nuestro viciado ambiente político!

Mientras tanto, jamás se cita el principio de libertad; él está completamente olvidado entre nosotros; nadie trata de aplicarlo en la discusion y en la sancion de las leyes! Y si bien es cierto que no puede haber vida social regular sin autoridad, que sin ella la libertad es anarquía, hay que tener tambien en cuenta que, sin libertad, el principio de autoridad es sencillamente el despotismo!... Y á ese peligro vamos, en la formacion de nuestras leyes, si olvidamos que el objeto de todas ellas y su único fin legítimo es el respeto y la garantía de todos los derechos del hombre.

Yo no puedo, por consiguiente, prestarle mi voto, ni mi opinion, á un proyecto de ley que tiende, como he dicho, al desconocimiento de la justicia y de la libertad, á implantar un régimen artificial, arbitrario, preventivo en todo el órden de nuestras relaciones civiles.

Estas son, brevemente expuestas, las razones que he tenido para negarle mi firma al informe de la Comision de Legislacion sobre el proyecto de ley presentado por el señor Diputado Espalter.—He dicho.

CAPÍTULO XI

Los gastos internos de las Cámaras

La Constitucion de la República dispone, en su artículo 46, que «cada Cámara fijará sus gastos anuales y lo avisará al Poder Ejecutivo para que los incluya en el Presupuesto General de Gastos de la Nacion».

Este precepto constitucional, que consagra el principio, invariablemente reconocido y aplicado en todos los pueblos de instituciones representativas, de que cada Cámara Legislativa debe decretar y realizar sus gastos internos con absoluta independencia, es, en mi concepto, constantemente desconocido y violado por nuestras Asambleas Legislativas. Interpretandolo erróneamente, siempre que una Cámara hace un gasto *interno*, que no fué previsto é incluido en su presupuesto anual, se dirige á la otra Cámara para que sea autorizado por ambas el giro que se libra contra la Tesorería General de la Nacion á efecto de recibir los recursos necesarios para abonarlo.

La Comision de Hacienda de la Cámara de Sena-

dores, aceptando esa práctica viciosa é inconstitucional, produjo un informe, en una de las sesiones del corriente año, aconsejando que el Senado autorizara un giro contra la Tesorería General de la Nacion, hecho por la Cámara de Representantes, para pagar algunos gastos internos que no habían sido establecidos en su presupuesto anual. Me opuse yo á que el Senado tomara intervencion en ese asunto, que era de la exclusiva competencia de la otra Cámara y, con ese motivo, mantuve un debate con el miembro informante de la Comision de Hacienda, doctor don José Roman Mendoza, en el que pronuncié los tres discursos siguientes:

Sr. Jimenez de Aréchaga—Señor Presidente:

Bajo la forma de un simple giro por quinientos pesos contra la Tesorería General de la Nacion, se presenta en realidad una delicada cuestion de carácter constitucional, que afecta la independencia de cada una de las dos ramas del Poder Legislativo.

La Comision de Hacienda ha entendido, segun lo acaba de manifestar su miembro informante, que esta era una cuestion sencillísima y que ni siquiera valía la pena de hacer á su respecto un informe escrito. Por mi parte, entiendo que la cuestion es séria, no por el importe de la suma comprendida en el giro resuelto por la Cámara de Representantes, sino por su faz constitucional. Y mi opinion es radicalmente contraria á la

que he fundado y á la que aconseja la Comision de Hacienda.

Yo entiendo, señor Presidente, que cada Cámara es absolutamente dueña de sus gastos internos, y que todos los gastos internos que una de ellas haga, deben ser abonados por el Tesoro Público en virtud de giros que libre exclusivamente cada Cámara, por el órgano de su Presidente y Secretario.

El artículo 46 de la Constitucion de la República establece que *cada Cámara*, y no el Poder Legislativo, fijará sus gastos anuales, agregando que comunicará al Poder Ejecutivo esa fijacion de gastos, sencillamente para que los incluya en el Presupuesto General, y no para que tengan el derecho de observar en lo mínimo, ni el Poder Ejecutivo ni la otra Cámara, las resoluciones que aquélla tome relativamente á sus gastos internos. De modo, pues, que, por ese precepto constitucional, corresponde á cada una de las dos Cámaras la determinacion de sus propios gastos.

Siendo esto así, yo pregunto, con qué derecho la Cámara de Senadores va á inmiscuirse en los gastos internos de la otra Cámara y á autorizar ó suscribir, conjuntamente con el Presidente de la de Representantes, un giro para que se abonen gastos de la Secretaría de aquella rama del Poder Legislativo?

Me parece evidente que, si el Senado tuviera la funcion, por medio de su Presidente, de hacer giros de esa

especie conjuntamente con el de la Cámara de Representantes, tendría incuestionablemente el derecho de averiguar qué gastos son los que la otra Cámara ha hecho, y tendría tambien que apreciar si eran ó no indebidos; y estaría, por consiguiente, el Senado autorizado para consentir ó no consentir que la Cámara de Representantes hiciera gastos internos de tal ó cual naturaleza, mezclandose entonces inconstitucionalmente en funciones que son de la exclusiva competencia de la Cámara de Representantes.

Desde que, cada Cámara, segun el precepto constitucional ya recordado, hace, por sí sola, sus gastos internos, cada Cámara, por intermedio de su *mesa* ó de su presidencia, debe hacer los correspondiente giros sobre la Tesorería General, y, en consecuencia, no puede el Senado tomar intervencion en el asunto que motiva este debate.

En la comunicacion de la Cámara de Representantes se dice que se solicita el concurso del Senado para hacer el giro, en virtud de lo que dispone la ley de 11 de Junio de 1887. Esa ley, ni directa ni indirectamente favorece la opinion de que, en este caso, debe el Senado intervenir para que se haga correctamente el giro sobre la Tesorería General. La tengo en mis manos, y voy á demostrar cómo esa ley no justifica el procedimiento que ha iniciado la Cámara de Representantes en este negocio.

Despues de establecerse en el artículo primero de la citada ley, que la Tesorería General de la Nacion, una vez cubiertas las cantidades necesarias para atender al servicio de la Deuda Pública, retirará el diez por ciento de las rentas generales de la Nacion para responder con él á los gastos del Poder Legislativo, dice en su artículo segundo lo siguiente: « Los Presidentes girarán sobre dichos fondos (sobre el diez por ciento retenido) para el pago de las dietas correspondientes á los miembros de sus respectivas Cámaras, *gastos* y sueldos de Secretaría, y cualquiera otra erogacion debidamente autorizada por el Cuerpo Legislativo ».

Segun este artículo, pues, puede el Presidente de cada Cámara hacer, él exclusivamente y no en union con el Presidente de la otra, los giros necesarios para el pago de las dietas de los miembros de su Cámara, *de sus gastos* y sueldos de Secretaría y de cualquier otra erogacion debidamente autorizada.

Ese artículo segundo de la ley de 11 de Junio de 1887, que es el único de ella que tiene alguna relacion con la cuestion que debatimos, porque el tercero es de carácter puramente administrativo, no autoriza el procedimiento seguido por la Cámara de Representantes, que se ha observado tambien varias veces por el Senado, y que, en mi concepto, es enteramente ilegítimo é inconstitucional, por las razones que en seguida indicaré.

Los gastos que motivan el giro hecho por la Cámara de Representantes y remitido al Senado para que lo autorice, son gastos internos de Secretaría, ó de Sala, no sé cómo hacer la clasificacion; son los gastos de la cantina que tuvo la Cámara de Representantes hasta el día en que, discutiendose su actual presupuesto anual de gastos internos, fué suprimida totalmente. Hasta ese día, en que la Cámara de Representantes aprobó su actual presupuesto, no teniendo un presupuesto anual formado, todos sus gastos internos se regían tácitamente por el presupuesto anterior. Por una especie de tácita reconduccion, seguía la Presidencia y la Secretaría de esa Cámara haciendo las mismas erogaciones que habían sido autorizadas por el último presupuesto que se había sancionado. Esos gastos de cantina son propiamente gastos *internos* de Sala, son verdaderos gastos internos de la Cámara de Representantes, con respecto á los cuales el Senado no tiene nada que ver absolutamente.

La Cámara de Senadores no puede decirle á la de Representantes que gasta mucho ó poco en su Sala ó en su Secretaría; esas erogaciones están, por el artículo 46 de la Constitucion, exclusivamente reservadas á las decisiones de la Cámara de Representantes. Y, desde que no tiene el derecho de autorizar ó desautorizar esas erogaciones, yo no sé á qué título ha de tener el deber de autorizar el pago de los giros que aquella Cámara haga para abonarlos.

Sería un contrasentido, en mi opinion, que una Cámara, una corporacion cualquiera, que no tiene el derecho de fiscalizar los gastos de otra, tuviera, sin embargo, la obligacion de suscribir, así en barbecho, los giros que la otra Cámara hiciera para cubrirlos.

El artículo 2.° de la ley de 11 de Junio de 1887, que ha citado el señor miembro informante de la Comision de Hacienda y que se cita tambien en el mensaje de la Cámara de Representantes, dice que los Presidentes girarán sobre la Tesorería General de la Nacion para el pago de los gastos de Sala y Secretaría, y de cualquiera otra erogacion *debidamente autorizada* por el Poder Legislativo. De modo que lo que debe ser debidamente autorizada es *la erogacion*, no el giro; y la Cámara de Senadores no ha autorizado ni ha podido autorizar los gastos de cantina de la Cámara de Representantes, ni ningun otro gasto interno de ella. Y no habiendo dado esa autorizacion, no tiene el derecho, ni el deber, segun se mire la cuestion bajo el punto de vista de la accion espontánea de esta Cámara ó de las exigencias de la Cámara de Representantes, no tiene, digo, ni el derecho ni el deber de firmar ó autorizar esos giros.

Las consecuencias de esa práctica, tan abusiva é inconstitucional, ya se han producido indirectamente con todos sus inconvenientes. Me consta positivamente que en la Presidencia y en la Secretaría de la Cámara de

Representantes ha causado cierta resistencia, muy justificada en mi opinion, el hecho de que la Comision de Hacienda del Honorable Senado, para poder informar en este asunto, pidiera datos con respecto á la naturaleza de los gastos que ocasionaban el giro.

¿Con qué derecho viene la Cámara de Senadores á fiscalizar los gastos internos de la Cámara de Representantes? dirá y tal vez ha dicho ya el Presidente de esta última Cámara. Desde que el Senado no tiene la facultad de investigarlo, porque son gastos internos de otra Cámara, me parece evidente que no tiene el deber de firmar un giro, que no sabe para qué clase de gastos se hace.

Por consiguiente, y con el proposito, no de obstaculizar ese giro insignificante de quinientos pesos, sino de restablecer la verdad y la constitucionalidad en las relaciones mutuas de ambas Cámaras, yo me opongo á la resolucion aconsejada por la Comision de Hacienda y creo que el Senado debe declarar que, en esa clase de giros, no tiene intervencion legítima alguna, y que la Cámara de Representantes debe proceder por su sola cuenta, representada exclusivamente por su Presidente y Secretario.

Me parece que, adoptar el temperamento aconsejado por la Comision de Hacienda, puede ser ocasionado á graves dificultades ó inconvenientes entre ambas Cámaras. Creo que es muy justa la resistencia que pudiera oponer la Presidencia ó la Secretaría de la Cá-

mara de Representantes, por ejemplo, á que fuera una Comision del Senado á fiscalizar sus gastos *internos;* y creo que en las mismas condiciones se encontraría el Senado si fuese él quien solicitara el concurso de la Cámara de Representantes para hacer un giro por sus gastos internos.

Esos gastos de cantina, de la Cámara de Representantes, estarán bien ó mal hechos: el Senado no ha intervenido ni ha podido constitucionalmente intervenir en ellos. Esa es cuestion completamente ajena á esta rama del Poder Legislativo. Y desde que el Senado no autorizó ni pudo autorizar esas erogaciones, con arreglo al artículo 2.º de la ley de 11 de Junio de 1887, su Presidente no puede suscribir el giro que motiva este debate.

Para no volver á hacer uso de la palabra voy á adelantarme, con el permiso de los señores Senadores, á tratar el otro asunto, que no está en el mismo caso.

El otro asunto es un giro para satisfacer gastos hechos por el Consejo de Estado, no por la Cámara de Representantes; y como el Consejo de Estado vino á ser algo así como la representacion momentánea ó provisoria de las dos Cámaras, me parece muy justo que el Poder Ejecutivo no pueda abonar gastos de esa corporacion ya extinguida, sin la resolucion de las dos Cámaras.

De modo que, entonces, me parece razonable, cons-

titucional y procedente que se preste por el Senado el concurso necesario para que ese segundo giro sea librado; pero no para el primero.

Sr. Presidente—¿El señor Senador presenta un proyecto sustitutivo?

Sr. Jimenez de Aréchaga—Sí, señor Presidente; si el señor Secretario quiere escribir voy á dictarselo:

«Declarase que, refiriendose el giro indicado en el mensaje de la Cámara de Representantes al pago de gastos internos de esa Cámara, el Senado no debe tomar intervencion alguna en él; y comuníquese esta resolucion á la Cámara de Representantes».

Sr. Jimenez de Aréchaga—Señor Presidente:

Sostuve en la sesion anterior que el Honorable Senado, ajustando su conducta á los claros preceptos de la Constitucion y de la ley, debía rechazar la resolucion aconsejada por la Comision de Hacienda en el asunto relativo á un giro librado por la Presidencia de la Cámara de Representantes, para cubrir gastos internos de esa misma Cámara. Indiqué, en ese momento, que el artículo 46 de la Constitucion y la ley del 11 de Junio de 1887 precisaban, con toda claridad, las funciones que á este respecto correspondían al Senado, y que, por consiguiente, no podíamos autorizar nosotros erogaciones que correspondían al órden

interno de la otra Cámara y que no habían sido realizadas con nuestro previo consentimiento.

Me permití tambien indicar los serios inconvenientes que traería, y que ya había traído esa práctica de que una Cámara tomara intervencion en los gastos internos que la otra hiciera. Recordé que ya los había ofrecido el exámen, por parte de nuestra Comision de Hacienda, de los gastos hechos por la Cámara de Representantes y cuyo pago debía verificarse por medio del giro que motivaba este debate.

El señor miembro informante de la Comision de Hacienda impugnó mis observaciones, afirmando que estaba profundamente equivocado al darle al artículo 46 de la Constitucion y á la ley del 11 de Junio de 1887 el sentido que yo les daba, y sosteniendo que el Senado debía autorizar el giro librado por la Cámara de Representantes. Había comenzado á impugnar esas observaciones del señor Senador Mendoza, cuando sonó la hora reglamentaria y me fué imposible expresar mis ideas al respecto. Tócame ahora, en breves palabras, tratar de demostrar que el profundo error está de parte de mi distinguido colega y no de la mía.

El señor miembro informante de la Comision de Hacienda reconoce, como no podía dejar de hacerlo, que, por el artículo 46 de la Constitucion de la República, cada Cámara fija, por sí sola, sin el concurso de la otra, sus gastos internos; pero como en ese ar-

tículo 46, al mismo tiempo que se dice que «cada Cámara fijará sus gastos internos», se agrega: «y lo avisará al Poder Ejecutivo para que los incluya en el Presupuesto General», el señor miembro informante de la Comision de Hacienda, tomando por base esas últimas palabras del artículo constitucional, sostiene que, si bien cada Cámara puede decretar sus gastos internos y hacer los giros correspondientes sobre el Tesoro Público para su pago, esos gastos y esos giros deben someterse estrictamente al presupuesto interno de la misma Cámara; y que todo gasto, toda erogacion hecha por una Cámara, que no esté comprendido en su presupuesto anual, no puede tener fuerza legal, no puede ser cubierto con los dineros del Tesoro Público sino á condicion de que sea resuelto, siguiendose todos los procedimientos necesarios para la sancion de una ley.

Creo que aquí está el error, el profundo error del señor Senador por Canelones.

Desde luego, ha de haber impresionado favorablemente á los señores Senadores esta frase del señor Senador Mendoza que, tomada en general, es muy exacta: «No puede hacerse gasto alguno fuera del Presupuesto». Así como en el órden general de la Administracion pública, todo gasto extrapresupuesto es un abuso, así tambien, en el órden interno de una Cámara, todo gasto extrapresupuesto interno sería un

abuso. Estas afirmaciones son perfectamente ciertas, si se toman en su verdadero sentido.

Pero, ¿quién, en el órden general de la Administracion pública, no puede hacer gastos fuera del presupuesto? El Poder Ejecutivo. Es exclusivamente al Presidente de la República y, en general, á los funcionarios *ejecutivos* á quienes se aplica ese principio con perfecta exactitud. No pueden gastar un centésimo cuando no esté preestablecido su gasto en la ley de presupuesto general.

Mas, para el Poder Legislativo, tratandose siempre de un gasto general de la Nacion, ¿puede decirse que un gasto hecho *fuera del presupuesto* es ilegítimo? Me parece que, notoriamente, esa afirmacion sería completamente inexacta. La ley de Presupuesto General de Gastos de la Nacion no tiene distintos caracteres que las demás leyes del país; y así como una ley cualquiera puede ser modificada, ampliada ó restringida en sus disposiciones por otra ley, la de presupuesto puede tambien ser y es constantemente ampliada, restringida ó modificada por el Poder Legislativo, creando nuevos empleos públicos, suprimiendolos, aumentando y disminuyendo sus dotaciones fijadas en la ley de presupuesto, disponiendo de parte de las rentas públicas para determinados objetos: obras públicas, servicios de interés local, etc. Y cuando algunas de esas leyes se dictan, con perfecto derecho, el Poder

Legislativo modifica necesariamente con ellas el presupuesto anual, y vienen al fin á ser parte integrante del presupuesto de la Nacion. Y el Poder Ejecutivo, cumpliendo esas leyes, en manera alguna hace gastos extrapresupuesto.

Pues en las mismas condiciones se encuentra una Cámara con respecto á sus gastos internos. Podría decirse que es gasto fuera del presupuesto y, por consiguiente, irregular y abusivo, el que hiciera el Presidente de una Cámara sin previa resolucion de la Cámara misma, porque, para los efectos de cumplir el presupuesto interno de una Cámara, el Presidente de ella ejerce funciones idénticas á las del Poder Ejecutivo de la Nacion: no puede disponer de un centésimo de los fondos destinados á gastos internos de la Cámara, sino á condicion de que la misma Cámara haya tomado una resolucion, disponiendo que se realice determinado gasto.

Luego, pues, si la Cámara de Representantes, despues de haber hecho su presupuesto interno anual, y de haberlo comunicado al Poder Ejecutivo, resuelve, llenando todas las formalidades que tiene que observar, segun su reglamento, para hacer ese presupuesto interno anual, que se verifique tal otro gasto, no previsto en el momento de hacerse el presupuesto, esa resolucion viene á formar parte integrante del presupuesto interno, y los gastos que se hagan en esa forma son *gastos presupuestados.*

Así, por ejemplo, en esta Cámara de Senadores, al examinar los poderes del señor Senador electo por el Departamento de Tacuarembó, se creyó necesario nombrar tres peritos calígrafos para que hicieran un exámen pericial de las boletas de votacion. El hecho de emplear á determinadas personas para que desempeñen una funcion en beneficio del Senado, importa necesariamente decretar un gasto; y el gasto se hizo y se pagó. Ese gasto no es extrapresupuesto, porque la resolucion que tomó el Senado, ordenando el exámen caligráfico de aquellas boletas, es una resolucion que reviste todos, absolutamente todos los caracteres y las formalidades que revisten las resoluciones en virtud de las cuales se hace anualmente el presupuesto interno.

De modo, pues, que se equipara en absoluto una resolucion especial del Senado ó de la Cámara de Representantes, que decreta determinados gastos, con una ley que crea ó suprime empleos públicos, aumenta ó disminuye los sueldos de los empleados existentes, ó dispone de rentas del Estado para determinados servicios. Esas leyes se incorporan al presupuesto general, como esas resoluciones internas de una Cámara se incorporan á su presupuesto interno.

Hoy tenemos un presupuesto general de gastos de la Nacion en vigencia, y supongo que se suprime, por ley especial, determinada oficina pública, los Tribunales militares, por ejemplo; ¿qué importa esa ley? Im-

porta la modificacion del presupuesto general de gastos. Mañana se dicta otra ley creando un empleo cualquiera y asignandole su correspondiente sueldo. ¿Qué importa esa ley? Un aumento, una modificacion en el presupuesto.

Pues digo que eso que ocurre con las leyes generales del país, refiriendome al presupuesto general de gastos de la Nacion, ocurre tambien con el presupuesto interno de cada Cámara, cuando éstas decretan especialmente un gasto, despues de haber hecho su presupuesto interno anual.

Por consiguiente, si fuese cierto que, segun el artículo 46 de la Constitucion y la ley del 11 de Junio de 1887, cada Cámara sólo pudiera hacer giros sobre el Tesoro Público para el pago de sus gastos *presupuestados,* como lo decía el señor miembro informante de la Comision de Hacienda, todos los gastos que una Cámara decreta para su servicio interno, son gastos *presupuestados,* á menos que su Presidente haya hecho un gasto sin la resolucion previa de la Cámara, caso en que no nos encontramos al presente, en este asunto, y que, aun en la hipótesis de que no fuera así, no podríamos tomar ninguna determinacion al respecto, porque no estamos autorizados para juzgar la conducta interna de los funcionarios de la Cámara de Representantes.

Dado, pues, que sólo los gastos presupuestados por cada Cámara fueran los que pudieran motivar legíti-

mamente un giro librado por su respectivo Presidente sin el concurso del de la otra Cámara, afirmo que esos gastos internos están *presupuestados* si han sido hechos con el consentimiento de la Cámara.

Pero el hecho es que, ni en el artículo 46 de la Constitucion, ni en la ley del 11 de Junio de 1887 se afirma que sólo pueden hacerse giros contra la Tesorería General de la Nacion, por el Presidente de cada Cámara, para el pago de los gastos *presupuestados*. Esa expresion, ni nada que pueda suplirla, no se encuentra en ninguna de esas disposiciones legales. El artículo 46 de la Constitucion dice sencillamente: « cada Cámara fijará sus gastos anuales y lo avisará al Poder Ejecutivo para que los incluya en el presupuesto general. » Contiene, por consiguiente, dos prescripciones este artículo: la una, consagra el principio, universal hoy en todos los pueblos cultos, de que cada Cámara tiene el derecho exclusivo, absoluto, sin límites de ningun género, de disponer de sus propios gastos internos; la otra sienta, no un principio constitucional, sino una mera disposicion de carácter formal solamente, la de que la Cámara comunique al Poder Ejecutivo el importe de sus gastos para que los incluya en el presupuesto general de gastos de la Nacion, con el solo objeto, no segun mi propia y exclusiva opinion, sino segun la opinion de todos los tratadistas, á la verdad no muy numerosos, que han estudiado filosóficamente el De-

recho Parlamentario, rama novísima del derecho público; con el exclusivo objeto, digo, de que la contabilidad nacional pueda llevarse á cabo satisfactoriamente; pero no para que la otra Cámara, ni mucho menos el Poder Ejecutivo, tenga la facultad, ni de fiscalizar los gastos internos de la Cámara, ni de tomar la más mínima participacion en la determinacion del monto de ellos.

No recuerdo, en este momento, ninguna Constitucion política que establezca un artículo idéntico al 46 de nuestra ley fundamental; pero puedo afirmar, con toda seguridad, que no hay una disposicion análoga ni parecida á ésta en las leyes constitucionales francesas, ni en la Constitucion italiana, ni en la española, ni en la argentina, ni en la chilena. Y sin embargo, en todos esos países, por meras disposiciones reglamentarias, el principio de que cada Cámara es dueña exclusiva de sus gastos internos y los hace sin restricciones de ningun género, sin intervencion alguna de la otra Cámara, ni del Poder Ejecutivo, ni del Tribunal de Cuentas, está expresamente consagrado. ¡A tal extremo, la independencia ó la autonomía de cada Cámara para sus gastos internos, se ha considerado como condicion fundamental de su funcionamiento independiente como cuerpo legislador!

Se ha establecido en esos pueblos, por medio de meras disposiciones reglamentarias, que ni el carácter de

ley tienen, un principio que debía estar consignado en la Constitucion del país, como lo está en el Código Fundamental de la República.

Sostengo, pues, que el artícuto 46 de nuestra Constitucion no habla de gastos *presupuestados;* dice sencillamente que cada Cámara fijará sus gastos anuales y que lo comunicará al Poder Ejecutivo. Ahora, ¿de qué manera vá á fijar cada Cámara sus gastos anuales? ¿Haciendo cada año un presupuesto formal, revestido de todos los caracteres de esa ley especial que se conoce con el nombre de Presupuesto General de Gastos, ó tomando en cada caso una resolucion aislada para decretar esos gastos, sin perjuicio de calcular anualmente una suma redonda, para comunicarla al Poder Ejecutivo?

Cada Cámara puede proceder, á este respecto, como se le antoje, porque la Constitucion no les exige un presupuesto *formal.* Es sólo una disposicion del reglamento interno de cada Cámara la que eso dispone. Pero, como lo decía hace un momento, el presupuesto interno de cada Cámara es una resolucion de carácter legal, que puede perfectamente ser modificada en cualquier tiempo; y las disposiciones que modifican el presupuesto de gastos internos de una Cámara, una vez adoptadas por la autoridad competente, forman parte integrante de ese presupuesto.

Por tanto, jamás, ni el Poder Ejecutivo al recibir

un giro de una Cámara, ni la otra, en los pueblos de sistema bicameral, pueden pretender que sea ilegítimo, inconstitucional el que libre esa Cámara para pagar gastos internos, á pretexto de que no están dentro de su presupuesto primitivo. Ese presupuesto, en sus detalles, no puede siquiera ser oficialmente conocido por los demás Poderes Públicos; es un acto privado, interno de cada Cámara.

La ley del 11 de Junio de 1887 tampoco habla de gastos *presupuestados*. Su artículo 2.° dice que los Presidentes de las Cámaras pueden girar sobre el diez por ciento de las rentas generales de la Nacion, para el pago de las dietas correspondientes á los miembros de sus respectivas Cámaras, de los *gastos* y sueldos de Secretaría y de cualquiera otra erogacion debidamente autorizada por el Poder Legislativo. Esa es la única disposicion de la ley del 11 de Junio de 1887 que tenga alguna relacion con el punto en debate.

Cada Cámara, pues, por intermedio de su Presidente, gira contra el Tesoro Público para el pago de las dietas de sus miembros, *gastos* y sueldos de Secretaría y demás erogaciones debidamente autorizadas por el Poder Legislativo. No dice, por consiguiente, esa ley, que esos *gastos* sean solamente los que estén comprendidos en la resolucion interna que se llama presupuesto de la Cámara, sino que habla de gastos en general. Y son gastos legítimos de una Cámara y están constitu-

cionalmente decretados cuando la Cámara misma, sin el concurso de la otra, ni mucho menos del Poder Ejecutivo, llenando sus formas reglamentarias, los resuelve libremente.

Pero el artículo 2.° de la ley del 11 de Junio de 1887 hace una distincion. Dice que se harán los giros para el pago de dietas, gastos y sueldos de Secretaría y *de cualquiera otra erogacion debidamente autorizada por el Poder Legislativo.*

¿Cuales pueden ser esas erogaciones debidamente autorizadas por el Poder Legislativo, diferentes, por consiguiente, de los gastos internos de cada Cámara, de esos *gastos* á que se refiere expresamente el mismo artículo 2.° de la ley?

Desde que, por el artículo 46 de la Constitucion, los gastos internos de cada Cámara deben ser decretados exclusivamente por cada una de ellas, esas otras erogaciones, á que se refiere la parte final del artículo ya citado de la ley de 1887, tienen que ser los gastos que decreten las Cámaras y que no se refieran á *gastos internos* de ellas; porque el Poder Legislativo, es decir, las dos Cámaras funcionando conjuntamente para dictar leyes, así como no pueden modificar el reglamento interno de una de ellas, no pueden tampoco decretar gastos *internos* para cada una, porque ambas funciones son privativas de cada Cámara.

En el caso que motiva este debate, se trata de gas-

tos realmente internos de la Cámara de Representantes, de gastos de sala, que están perfectamente comprendidos en la facultad que el artículo 46 de la Constitucion le acuerda á cada Cámara separadamente. Por consiguiente, el Senado no puede concurrir á dictar algo así como una ley para autorizar esos gastos, desde que ello corresponde exclusivamente á la Cámara que los ha hecho.

Pero, aun suponiendo que lo que he dicho hasta ahora no fuera exacto, no por eso sería justa y procedente la resolucion aconsejada por la Comision de Hacienda.

Si los gastos que motivan el giro indicado en el mensaje de la Cámara de Representantes no son gastos internos de ella ó no son gastos presupuestados, y por ese motivo el giro no puede hacerse legítimamente solo por aquella Cámara, yo sostengo, entonces, basandome en las mismas observaciones del señor miembro informante de la Comision de Hacienda, que ese giro no puede ser hoy autorizado por el Senado. «Toda erogacion que no puede ser hecha exclusivamente por una Cámara, ha dicho el señor Senador Mendoza, debe resolverse ó hacerse llenandose todas las formalidades requeridas para la sancion de una ley comun.» « Cualquier giro, ha agregado el mismo señor Senador, que fuera de esos gastos (es decir, los presupuestados) haga una de las Cámaras, tiene que correr todos los trámites de un

proyecto de ley. Esa ha sido la práctica que se ha seguido aquí despues de votada la ley del 87, que aclaró este mismo punto. » Pues, si esto fuera cierto, me parece que sería ilógico y contradictorio que el Senado interviniera, no para autorizar *un gasto,* sino sencillamente para autorizar *el pago* del gasto que se hubiera hecho por la Cámara de Representantes, sin su autorizacion.

La ley del 11 de Junio de 1887 dice que, fuera de los gastos internos de cada Cámara, todos los demás que se hagan necesitarán el concurso ó el consentimiento del Poder Legislativo. Luego, pues, es *antes* de hacerse el gasto que la Cámara de Representantes hubiera debido someter á la aprobacion del Senado un proyecto de ley que lo autorizara; pero no es posible admitir como procedimiento correcto y legal, que despues de decretado y de hecho el gasto, solo por ella, venga á pedirle al Senado que autorice su pago, suscribiendo el giro que libra contra el Tesoro Público. Y esto resulta todavía más irregular y absurdo si se observa que nosotros ignoramos en absoluto cuales son esos gastos, en su detalle, y si ha habido ó no motivo justo para realizarlos.

Confieso que, en la sesion anterior, cuando el señor Senador por Canelones, doctor Mendoza, hizo referencia á la discusion habida en la Asamblea General al sancionarse la ley del 11 de Junio de 1887, me asaltó el temor de que, erróneas opiniones, una falsa interpre-

tacion del precepto constitucional, ó algun interés ilegítimo, hubieran llevado á los miembros del Poder Legislativo de aquella época á dar, como fundamento del artículo 2.° de la ley del 87, razones que favorecieran la interpretacion dada en este debate por el señor Senador Mendoza. Pero el estudio que he hecho, no de la discusion de esa ley, porque no la hubo, sino de los antecedentes de su sancion, me ha tranquilizado por completo, demostrandome que el sentido y el alcance de ella no es, ni más ni menos, otro que el que yo he indicado en la sesion anterior y sostengo en estos momentos.

Hay inexactitudes de hecho en el discurso del señor miembro informante de la Comision de Hacienda á este respecto. Así, por ejemplo, dijo, para referir los antecedentes de esa ley de 1887: « En la época del general Tajes, vino observada la ley, y como resultado *de la discusion que tuvo lugar* en la Asamblea General, se dictó la ley de 1887, en la que se establece que sólo podrán hacerse giros dentro del presupuesto; y que, para cualquier otro gasto, se necesitará autorizacion de las dos Cámaras ».

Comencemos, señor Presidente, por establecer que no hubo absolutamente ninguna discusion en la Asamblea General, sobre ese asunto. Se había sancionado por las dos Cámaras, tambien sin discusion alguna, una ley, casi idéntica á la del 11 de Junio de 1887, á pedido, ó

por iniciativa del mismo Poder Ejecutivo, que despues la vetó. Sancionada esa ley sin debate, y comunicada al Presidente de la República, éste la observó, enviando á la Asamblea General un mensaje, lleno de notorios errores constitucionales, haciendo en él apreciaciones poco decorosas para el Poder Legislativo y presentandose, en una palabra, en tales términos, que la Comision de Hacienda, que tuvo que informar en ese asunto se vió en la necesidad de rechazarlos con alguna altanería.

Recibido ese mensaje, la Comision de Hacienda produjo su informe, redactado por nuestro distinguido colega el señor Senador Bauzá, entonces Diputado, y formuló esa ley de 1887, que está hoy en vigencia. Leído el informe en la Asamblea General, usó de la palabra exclusivamente el señor Bauzá, miembro informante de la Comision, y, en seguida se votó, *sin debate de ninguna especie.*

Pues del informe de la Comision de Hacienda y del discurso del señor Bauzá, lo mismo que de los informes producidos en la Cámara de Diputados y en el Senado para sancionar la ley que despues fué vetada por el Poder Ejecutivo, de todos esos antecedentes, que son los únicos que existen, no resulta absolutamente nada que pueda favorecer la interpretacion dada por señor Senador Mendoza á la ley del 87, en el sentido de que sólo los gastos *presupuestados* de una Cá-

mara puedan dar motivos á giros legítimos, por parte del Presidente de ella, contra el Tesoro Público.

Lo único que habrá podido encontrar el señor miembro informante de la Comision de Hacienda, favorable á sus pretensiones, es el mensaje del Poder Ejecutivo. Es cierto que en él, al fundarse el veto opuesto á la ya referida ley que habían sancionado las dos Cámaras, se dice, con evidente error en mi concepto, que las Cámaras Legislativas no podían girar sobre la Tesorería General de la Nacion sino para el pago de sus gastos internos *presupuestados;* pero las simples afirmaciones del Presidente de la República y de su Ministro de Hacienda, no aceptadas ni expresa ni tácitamente por la Asamblea General, ni por su Comision informante, ni por ninguno de sus miembros, no pueden ser una base séria de interpretacion de la ley en vigencia.

De manera, pues, que no hay en la historia de la sancion de esa ley del 11 de Junio de 1887 absolutamente nada que favorezca la interpretacion restrictiva y falsa que la Comision de Hacienda de esta Honorable Cámara de Senadores le ha dado en su informe al artículo 46 de la Constitucion de la República. Y me parece que, dados los clarísimos términos de esa disposicion constitucional, los términos clarísimos tambien de la ley de 1887 y la alta conveniencia pública de que cada Cámara tenga asegurada su inde-

pendencia y se vea libre de las ilegítimas pretensiones del Poder Ejecutivo, ó de la otra Cámara, de retasear sus facultades sobre asuntos puramente internos, aun en el supuesto de que hubiese alguna duda con respecto al sentido y al alcance de esas disposiciones que he citado, el Senado debería adoptar una resolucion en el sentido de asegurar y de ampliar en lo posible la independencia ó los privilegios de cada una de las dos ramas del Poder Legislativo.

No deseo, señor Presidente, molestar por más tiempo al Senado sobre esta cuestion; y en virtud de lo que acabo de exponer y de lo que ya indiqué en la sesion anterior, declaro, para concluir, que insisto en el proyecto sustitutivo que presenté al comenzar este debate —He dicho.

Sr. Jimenez de Aréchaga—Señor Presidente:

Voy á hacer unas breves rectificaciones á lo expuesto por el señor Senador Mendoza, con toda la concision posible.

Sr. Mendoza—En la discusion general no se puede hablar más que una sola vez.

Sr. Jimenez de Aréchaga — Tarde se acuerda el señor Senador Mendoza de ello!

Sr. Mendoza—Yo soy el miembro informante de la Comision.

Sr. Jimenez de Aréchaga—Sin embargo, si el se-

ñor Senador quiere que no hable, le declaro que estoy muy dispuesto á callarme.

Sr. Mendoza—Yo no pretendo que no hable; solamente hago una referencia al reglamento, porque puede haber algunos otros Senadores que quieran hablar.

Sr. Jimenez de Aréchaga—Bien; tengo la palabra y voy á hacer uso de ella para rectificar errores del señor Senador Mendoza.

El señor Senador por Canelones, tergiversando completamente mis ideas, ha presentado en una forma absurda, uno de los argumentos de autoridad que hice hace un momento.

Ha dicho el señor Senador que yo no he podido encontrar en ninguna Constitucion política del mundo un artículo análogo al artículo 46 de nuestra Ley Fundamental, y que, por consiguiente, ese argumento que yo invocaba, basado en lo que ocurre en otros países, es contrario á mi doctrina.

Lo que yo indiqué, y quiero dejar bien sentado, es que en todos los pueblos cultos del mundo, allí donde, en primer término, los miembros del Poder Legislativo, y despues todos los altos funcionarios de la Nacion tratan de respetar y de hacer respetar los derechos y los privilegios del Parlamento, se le ha reconocido á cada Cámara Legislativa la facultad absoluta, sin límites de ningun género, sin restriccion ninguna, de hacer sus propios gastos, aun cuando en la Consti-

tucion de esos pueblos no se dijera nada al respecto. Y me parece que el argumento que de esos hechos yo sacaba, hechos que son perfectamente exactos, abona considerablemente la doctrina que defiendo.

Si en pueblos cuyas constituciones no acuerdan expresamente ese privilegio á sus parlamentos, se han visto las Cámaras en la necesidad de establecerlo por medio de simples disposiciones de sus reglamentos internos, ¡con cuanta mayor razon, en un país como éste, donde perfectamente la Constitución previó el caso y ha legislado sobre él, debemos nosotros defender con calor y decision ese privilegio parlamentario!

Y para que el señor Senador Mendoza no crea que yo afirmo hechos inexactos, voy á citarle dos casos, que he traído anotados en prevision de que se me hicieran objeciones de la naturaleza de las que me ha hecho el señor Senador.

En Francia, las leyes constitucionales no dicen absolutamente nada con respecto á los gastos internos de las Cámaras Legislativas; y el primer tratadista francés de Derecho Parlamentario, Eugenio Pierre, Secretario de la Cámara de Representantes, dice lo siguiente: «La independencia de las Cámaras exige que cada una de ellas tenga su presupuesto propio, preparado *sólo por ella*, votado soberanamente y definitivamente aprobado por ella, sin ninguna intervencion del Ministerio de Hacienda ni del Tribunal de Cuentas. El to-

tal de las sumas puestas cada año á la disposicion de los Questores (que son los empleados encargados de la parte financiera del Senado y de la Cámara de Representantes), no figura sino *pro forma* en el presupuesto de la Nacion y por una necesidad de contabilidad pública (que es lo que yo decía hace un momento). Los detalles de dicho presupuesto, ni son comunicados al Ministro de Hacienda, durante la preparacion del presupuesto de la Nacion, ni fiscalizados por la otra Cámara, despues de haber sido votados por la Cámara interesada. La autonomía, sobre este punto, es completa, absoluta, sin reservas».

Esto se dice, ó, más bien, esto se hace en Francia, cuya Constitucion no le dá á cada Cámara una facultad análoga á la que el artículo 46 de la nuestra le dá á las Cámaras de este país. Por eso he dicho: si en pueblos como ese, en donde no hay disposicion constitucional al respecto, cada Cámara se ha considerado obligada, para asegurar su independencia, á atribuirse ese privilegio por medio de simples disposiciones reglamentarias, ¡con cuanta mayor razon debemos nosotros hacer respetar el privilegio, que está expresamente consagrado en nuestra Carta Fundamental, en favor de nuestras Cámaras!

En Chile sucede algo enteramente igual. En la obra del doctor don Joaquín Larrain Zañartú, titulada: «Derecho Parlamentario Chileno», la única de Derecho

Parlamentario que se ha publicado en Chile, se dice lo siguiente: «Para conservar su independencia, las Cámaras han tenido siempre un presupuesto separado del del Estado, y, aunque incluido en el presupuesto general, exento de la fiscalizacion de las Cortes de Cuentas. Los artículo 4.° y 5.° del Reglamento del Senado, dicen: 4.° Las sumas que fueren necesarias para los gastos ordinarios del Senado, serán acordadas *sólo por el Senado*, y, en su receso, por la Comision Conservadora. El Presidente del Senado y, en su receso, el de la Comision Conservadora, las pedirá al Supremo Gobierno, y las cuentas de su inversion serán examinadas y aprobadas por el Senado. 5.° El Senado y, en su receso, la Comision Conservadora, pedirá al Supremo Gobierno los objetos que extraordinariamente necesitare para su servicio. En el Reglamento de la de Diputados no existe precepto alguno sobre el particular; pero una práctica inveterada y constante ha aplicado los procedimientos del Senado dirigiendose al Poder Ejecutivo en demanda de fondos, lo que éste ha hecho siempre sin dificultad».

Tampoco la Constitucion de Chile tiene un artículo parecido al 46 de la nuestra. No se dice nada en ella sobre gastos internos de cada Cámara; pero se ha considerado en esa República tan indispensable darle á cada Cámara el derecho exclusivo de decretar sus propios gastos, sin ninguna restriccion, que, por

medio de simples disposiciones reglamentarias, ese privilegio ha venido á establecerse.

Idéntica cosa sucede en el Parlamento italiano, en el español y en muchos otros, que es excusado indicar aquí.

Quiere decir, pues, que el argumento que el señor Senador Mendoza tomó así, en una forma un poco ligera y desdeñosa, tiene mucho peso para los que son capaces de meditar sobre la importancia que entrañan los privilegios para un Parlamento, máxime en países como los nuestros, en donde tan á menudo la intervencion del Poder Ejecutivo se hace sentir!

Otra de las rectificaciones que quiero hacer, es referente á la enumeracion de leyes, ya derogadas, que hizo el señor miembro informante de la Comision de Hacienda en su discurso.

Dijo el señor Senador Mendoza que la ley del año 1830 sólo autorizaba á cada Cámara para hacer giros sobre el Tesoro Público por el importe de las dietas de sus respectivos miembros. Y esta afirmacion es absolutamente inexacta. Esa ley del año 30, lo que hacía era *garantizar* los giros para el pago de las dietas con una retencion de fondos del Tesoro Público, que quedaban á la libre disposicion de las dos ramas del Poder Legislativo. Mandaba retener determinada suma de dinero, 27,000 pesos, me parece, y sobre esa suma podía girar el Presidente de una Cámara para abonar

las dietas. Pero eso no quiere decir que no tuviera cada Cámara la facultad de girar contra el Tesoro Público, en general, para cubrir sus gastos internos...

Sr. Lenzi—Presupuestados.

Sr. Jimenez de Aréchaga—Presupuestados ó no presupuestados, porque ya, al comenzar mi discurso, creo haber demostrado que la frase *gastos presupuestados*, cuando se trata de los que hace el Poder Legislativo, es un contrasentido.

Se puede hablar de gastos *presupuestados* cuando los realiza un funcionario ejecutivo, que no tiene derecho de gastar un centésimo si previamente no ha sido autorizado para ello por una ley; pero una Cámara, todo lo que haga como gasto interno está siempre presupuestado, porque con la misma autoridad con que hace el presupuesto anual, dicta una resolucion disponiendo un gasto especial ó imprevisto, es decir, modificando su presupuesto, ampliandolo ó restringiendolo.

El Senado, en la sesion anterior, sancionó, en primera discusion general y particular, el presupuesto de su Secretaría, suprimiendo tres empleados. Quiero suponer que está ya definitivamente sancionado ese presupuesto y que, dentro de algunos días, resolvemos reponer esos tres empleados, que han sido separados por innecesarios. Esa resolucion interna del Senado, adoptada por él exclusivamente, ¿no sería una modificacion

ó ampliacion del presupuesto?; y ese gasto que importaría la conservacion de dichos empleos ¿no estaría perfectamente obligado el Poder Ejecutivo á solventarlo?

De modo, pues, que es un contrasentido hablar de gastos *presupuestados*, cuando se trata de los que hacen las Cámaras Legislativas...

Sr. Mendoza—Se está hablando de cada Cámara.

Sr. Jimenez de Aréchaga—Cada Cámara tiene el derecho de fijar sus propios gastos.

Sr. Mendoza—Cada Cámara no; el Poder Legislativo.

Sr. Jimenez de Aréchaga—Cada Cámara tiene la facultad de fijar sus gastos, como terminantemente lo dispone el artículo 46 de la Constitucion de la República. Y toda resolucion de una Cámara, lo digo por centésima vez, que importe aumentar ó disminuir los gastos que fijó en su presupuesto anual, es una disposicion que se incorpora, que entra á formar parte integrante de ese presupuesto, de la misma manera que las leyes que ordenan ó suprimen gastos públicos se incorporan ó entran á formar parte integrante del Presupuesto General de Gastos de la Nacion.

Volviendo ahora al punto que examinaba cuando fuí interrumpido por el señor Senador Lenzi, diré que incurría en evidente error el señor miembro informante de la Comision de Hacienda al afirmar que la ley del

año 1830 sólo autorizaba á los Presidentes de cada una de las dos Cámaras á girar por el importe de las dietas. Eso no es cierto. Los autorizaba á girar, por el importe de las dietas, sobre los 27,000 pesos reservados en el Tesoro Público para esa erogacion; y para atender á los gastos internos y de Secretaría, podían girar sobre el Tesoro Público en general, sin la garantía de una retencion especial de fondos para responder á ellos.

Y eso es lo que dispone tambien la ley actualmente en vigencia; y sólo establece que deban ser autorizados por el Poder Legislativo los giros que se libren con el objeto de atender á otras erogaciones que no sean los gastos de Sala y de Secretaría de cada Cámara. Luego esto último no es una consideracion que debemos tener en cuenta para apreciar la cuestion actual, porque el mensaje de la Cámara de Representantes se refiere exclusivamente á gastos internos de esa misma Cámara, con respecto á los cuales no tenemos el derecho de tomar ninguna intervencion.

Ahora, como tercera y última rectificacion, me permito afirmar que no es exacto que las opiniones contenidas en el mensaje del Poder Ejecutivo, al vetar la ley sancionada por las Cámaras el 1.° de Junio de 1887, fueran aceptadas por la Asamblea General. Al contrario, el informe de la Comision dictaminante y el discurso del señor Bauzá, único documento y únicas palabras que existen á ese respecto en el Diario de Se-

siones de la Asamblea General, son abiertamente contrarias á todas las opiniones emitidas por el Poder Ejecutivo en ese mensaje, y se califican duramente en ellos.

Lo único que hizo entonces la Asamblea General, fué modificar el artículo primero de la ley, estableciendo que la reserva del diez por ciento de las rentas generales se hiciera despues de asegurados los recursos necesarios para atender al servicio de la deuda pública; y en lo demás, modificó tan sólo la redaccion para buscar el medio de evitar un conflicto con el Poder Ejecutivo. Y hasta hubo, en ese acto, un miembro de la Asamblea que, al votar, (y saben los señores Senadores que en tales casos se vota dando los fundamentos del voto) que al votar esa ley, digo, expuso lo siguiente: « Sí, porque esa ley es absolutamente idéntica á la vetada por el Poder Ejecutivo ». Y tenía perfecta razón ese señor Representante.

Estas eran las rectificaciones que quería hacer al señor miembro informante de la Comision de Hacienda para dejar la verdad en su lugar.—He terminado.

FIN

ÍNDICE

ÍNDICE

PÁGS.

PREFACIO 5

CAPÍTULO I

Los actos del Poder Ejecutivo y los Tribunales de Justicia 9

CAPÍTULO II

La ciudadanía legal 48

CAPÍTULO III

Perfeccionamiento del sistema electoral del voto limitado 67

CAPÍTULO IV

El sistema electoral del doctor D'Hondt 87

CAPÍTULO V

Cómo deben elegirse las Comisiones Electorales . . . 125

PÁGS.

CAPÍTULO VI

Los militares en las Juntas Electorales 139

CAPÍTULO VII

Incompatibilidades parlamentarias 159

CAPÍTULO VIII

El derecho de interpelacion 213

CAPÍTULO IX

Los legítimos dominios de la ley 233

CAPÍTULO X

La libertad profesional 247

CAPÍTULO XI

Los gastos internos de las Cámaras 257

This book should be returned to the Library on or before the last date stamped below.

A fine of five cents a day is incurred by retaining it beyond the specified time.

Please return promptly.

FEB 23 1929

AUG 22 1934